ME
60
H.50

*А. Ф. Кемировскій.*

№ 17/III 193[illegible]г.

# Реформа городского самоуправленія

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
*Типографія Т-ва п. ф. „Электро-Типографія Н. Я. Стойковой". Знаменская, 27.*
*1911.*

инв. 511160

# I.

Соотвѣтствіе формъ городского управленія съ значеніемъ и положеніемъ города въ извѣстную эпоху. Города среднихъ вѣковъ, ихъ ростъ и постепенное расширеніе ихъ самостоятельности. Борьба противъ феодаловъ. Ослабленіе и паденіе феодализма. Автономія городовъ. Новое государство на развалинахъ феодализма. Несовмѣстимость его задачи съ автономіей городовъ. Подавленіе и паденіе городовъ.

---

Лучшимъ устройствомъ городского управленія всегда будетъ то, которое наилучшимъ образомъ способствуетъ городу, насколько это вообще зависитъ отъ управленія, выполнить роль и осуществить задачи, возложенныя на него условіями и требованіями данной исторической эпохи. Когда, переживъ тотъ фазисъ, гдѣ онъ былъ не больше какъ огороженный, обнесенный валомъ и рвомъ пунктъ, лишенный вначалѣ даже постоянныхъ жителей, но важный, какъ мѣсто, куда, въ минуту опасности, укрывалось окрестное населеніе, германскій городъ, постепенно населяясь и изъ чисто земледѣльческаго превращаясь сначала въ полуремесленнаго, а затѣмъ постепенно въ промышленнаго, крѣпостного работника на своего сеньора, цѣликомъ подпадаетъ подъ все усиливающуюся власть феодала, этотъ городъ въ такую эпоху своего существованія и управляется поставленнымъ отъ феодала управляющимъ, фогтомъ—Stadt Voigt или Stift Voigt, смотря по тому, кто былъ сеньоромъ—свѣтскій или духовный владѣлецъ. Ко времени расцвѣта феодализма городъ оказывается въ полномъ порабощеніи феодальныхъ владыкъ.

Почти повсемѣстная реакція противъ феодализма начинается въ Европѣ съ X вѣка, въ Италіи еще раньше. Не-

смотря на полное безправіе, на всякія стѣсненія, городскія ремесла и промышленность растутъ и развиваются, а съ ними растетъ и развивается благосостояніе городского населенія. Развивающаяся промышленность перестаетъ довольствоваться продуктами мѣстнаго производства, возникаетъ потребность обмѣна, завязываются сношенія съ другими, болѣе или менѣе отдаленными, пунктами.

Разъ такія сношенія появились, для ихъ существованія требуется извѣстная обезпеченность, извѣстная безопасность и все прочнѣе закрѣпленныя правоотношенія.

Всего этого не могъ дать хаосъ феодальнаго безправія. Лишенные возможности выполнить задачи, возложенныя на нихъ экономической эволюціей Европы, города начинаютъ стремиться къ освобожденію отъ сдавливающихъ тисковъ феодализма, отъ тяжелыхъ цѣпей феодальныхъ владыкъ и— гдѣ раньше, гдѣ позже, гдѣ силою, гдѣ деньгами—постепенно завоевываютъ себѣ свободу и самостоятельность.

Такъ, въ Италіи, гдѣ раннее развитіе торговли и промышленности обогатило городское населеніе и дало ему силу и извѣстное развитіе, тамъ городу раньше, чѣмъ въ другихъ частяхъ Европы, удалось не только сбросить съ себя феодальный гнетъ, но даже принудить своихъ сеньоровъ селиться въ городахъ, вступать въ городскую общину и служить ея интересамъ. Нельзя отрицать, что, помимо все растущей силы городского населенія, быстрой побѣдѣ городовъ надъ феодалами до извѣстной степени способствовала и разрозненность итальянскихъ феодаловъ. Но и при другихъ сравнительно условіяхъ феодальнаго владычества мы, напримѣръ, во Франціи, видимъ, что уже къ XI вѣку за городами признается право свободно распоряжаться своими дѣлами: „estre maitre chez soi“; а гражданамъ гарантируется свобода и неприкосновенность личности и жилища, напоминающія собою позднѣйшій habeas corpus. „Pauvre home dans sa maison roi est“. Или: „Nullum de civibus cogere poterimus nisi voluntate sua“... „quod communiae cum omnibus suis rebus liberi permanent“ *).

*) Laurent: „Etudes s. l'histoire de l'humanité“. Paris—Bruxelles, 1861, v. VII, p. 547 etc.

Такихъ и подобныхъ выраженій немало приводятъ историки изъ хартій, которыя въ X и XII вв. въ изобиліи давались городамъ.

Въ Германіи къ этому времени центральная государственная власть вступаетъ въ борьбу съ зазнавшимися своими феодалами и въ возрастающихъ городахъ усматриваетъ своихъ естественныхъ союзниковъ. Обязывая городскія общины, для борьбы съ феодальными князьями, доставлять деньги и другія средства, а гдѣ являться конну и оружну съ своими дружинами, короли и императоры, нерѣдко черезъ головы своихъ графовъ и бароновъ, вступали въ прочные и долгосрочные договоры съ этими общинами, причемъ, конечно, даровали имъ различныя права и привиллегіи. Королямъ, для борьбы съ феодалами, понадобилась военная сила, и—города получаютъ отъ императоровъ право не только учреждать внутреннюю стражу для защиты внутренней безопасности, но и набирать собственныя дружины, приглашать къ себѣ на службу въ качествѣ наемниковъ разныя вольныя полчища, съ которыми города выступаютъ не только противъ своихъ грабителей сеньоровъ, но и ведутъ продолжительныя войны. Торговые интересы требуютъ охраны и защиты въ чужихъ краяхъ, и города вступаютъ въ договоры съ отдаленными городами и государствами, учреждаютъ тамъ свои факторіи, а также заключаютъ и между собою договоры, образуютъ союзы городовъ, игравшіе не только въ торгово-промышленномъ, но и въ политическомъ отношеніи весьма крупную и хорошо извѣстную въ исторіи роль (Ганза, Швабскій союзъ и проч.). Возникающія недоразумѣнія и столкновенія требовали авторитетнаго разрѣшенія, и города получаютъ право суда надъ своими горожанами: городскіе магистраты являются, между прочимъ, и судебными камерами.

Такъ, частью собственными силами, частью въ союзѣ съ императорами и королями, росли, ширились и укрѣплялись права городскихъ общинъ. Постепенно завладѣвая тѣми или другими прерогативами верховной власти, нѣкоторые болѣе значительные города подъ конецъ превратились въ самостоятельные города—государства.

Съ измѣненіемъ юридическаго положенія городовъ измѣ-

няются составъ и роль городского управленія. Сначала въ рукахъ старѣйшихъ родовъ (городскихъ патриціевъ), лучшихъ и богатѣйшихъ гражданъ (нотаблей), а затѣмъ,—послѣ побѣды цеховъ, болѣе демократизированная въ рукахъ свободныхъ гражданъ городская власть, въ лицѣ избранныхъ городскихъ совѣтовъ, бюргершафтовъ, сенатовъ, магистратовъ, бюргермейстеровъ, президентовъ, синдиковъ, прево и проч. проявляла себя во всей полнотѣ и независимости. Распредѣливъ между собою извѣстнымъ образомъ функціи законодательной, исполнительной и проч. власти, избранные органы общинъ издавали законы и всякія распоряженія, вступали въ международные договоры, творили судъ, чеканили монету и водили дружины въ бой.

Такъ продолжалось до тѣхъ поръ, пока города не пришли въ столкновеніе съ существенными задачами новыхъ, на развалинахъ феодализма образовавшихся, государствъ. Сломивъ феодализмъ, съ его системой частно-правовыхъ отношеній сюзерена-собственника къ надѣленному феодомъ вассалу; слившись въ крупныя политическія тѣла; объединивъ на почвѣ публичнаго права разрозненные элементы страны въ одно цѣлое; превративъ и вассала и вилана въ подданнаго, въ гражданина, подъ защитой общихъ для всѣхъ законовъ; сосредоточивъ въ своихъ рукахъ все право суда надъ своими подданными, всю защиту ихъ безопасности и всю заботу о ихъ благѣ, новое государство не могло мириться съ столь широкой самостоятельностью города, этого, такъ сказать, государства въ государствѣ. Это новое государство, для осуществленія своихъ публично-правовыхъ и политическихъ задачъ, безусловно требовало, чтобы импульсы отъ центра встрѣчали соотвѣтственный откликъ въ перифериіяхъ, чтобы указы, распоряженія центральной власти безусловно исполнялись на пространствѣ всего государства. Безъ этого ни одно государство не могло выполнить своей миссіи цивилизатора и культурнаго руководителя народовъ.

Какъ мало такія задачи мирятся съ безгранично-широкой автономіей городовъ, понятно само собою. И вотъ центральная власть вступаетъ въ борьбу съ своими прежними

союзниками городами,—шагъ за шагомъ стѣсняетъ ихъ автономію и отнимаетъ у нихъ права; такъ что въ XVII в. городъ превращается, можно сказать, въ территоріальную единицу.

Не вездѣ, конечно, эта побѣда вылилась въ однѣ и тѣ же формы. Во Франціи, проникнутой духомъ единства строя, гдѣ было сильно національное сознаніе, на развалинахъ феодализма, послѣ сравнительно непродолжительной борьбы, появилось единое королевство, съ неограниченнымъ монархомъ во главѣ. Тамъ же, гдѣ издревле жила разрозненность племенъ (какъ въ Германіи), гдѣ мѣстные владыки сумѣли закрѣпить за собою власть надъ народомъ, тамъ центральной императорской власти не удалось сломить и подчинить себѣ феодальныхъ владыкъ, тамъ государство вылилось въ форму призрачной имперіи, раздробленной на множество другъ отъ друга независимыхъ государствъ. Объединеніе, сплотившее Францію въ единое сильное тѣло, наступило въ Германіи только во 2-й половинѣ XIX в. Именно благодаря этой разрозненности и слабости центральной имперской власти, нѣкоторымъ сильнѣйшимъ городскимъ общинамъ въ Германіи долгое время удавалось отстаивать свои вольности, и три города—Гамбургъ, Любекъ и Бременъ—до сихъ поръ сохранили свое положеніе вольныхъ городовъ, имѣющихъ, какъ и прочія государства объединенной Германіи, своихъ представителей въ Союзномъ Совѣтѣ Имперіи.

Другія городскія общины пали, несмотря даже на отсутствіе единства для всей имперіи: къ этому времени каждый изъ мелкихъ владыкъ, уже проникнутый идеей новаго государства, стремился, какъ и центральная имперская власть, стѣснять автономію городовъ, и закончилъ такимъ же уничтоженіемъ городскихъ общинъ.

Такъ пали города, сыгравъ свою крупную роль и выполнивъ свою культурную миссію въ исторіи Европы. Они пали и—для дальнѣйшей политической эволюціи Европы *они должны были пасть*. Для дальнѣйшей цивилизаторской роли, взятой на себя новымъ государствомъ, прежній городской строй уже не годился. Правящая городская аристократія совершенно выродилась: вмѣсто заботъ о пользахъ и нуждахъ городского населенія, вмѣсто стремленія развить торговлю и

промышленность, укрѣпить внутреннюю безопасность, положить прочныя основы правосудія, законности, вмѣсто всѣхъ тѣхъ цивилизаторскихъ культурныхъ задачъ, правящая городская аристократія—разъ эти задачи взяло на себя само государство,—отдалась эгоистическимъ кастовымъ интересамъ и, въ стремленіи занять передъ городскимъ населеніемъ мѣсто устраненныхъ феодаловъ, стала проявлять тѣ же тенденціи власти, тотъ же сепаратизмъ. Даже съ внѣшней стороны городская аристократія не желала уступить феодаламъ: тѣ же мечи, тѣ же гербы, тѣ же „гражданскія короны“, то же рыцарское одѣяніе, та же гордость древностью рода и даже тѣ же судебные поединки, которые Карлъ V узаконилъ для городскихъ рыцарей,—словомъ: вся внѣшность феодализма безъ внутренняго его содержанія. Отъ такихъ городскихъ правителей нечего было ожидать населенію — и новое объединенное, сильно централизованное государство должно было ихъ сокрушить.

Нечего поэтому доказывать—само собою оно ясно и очевидно,—что съ устраненіемъ такихъ правителей, городскія управленія должны были превратиться въ безгласныя послушныя орудія центральной административной власти, и хотя средневѣковыя формы сохранились, но потеряли всякое значеніе по существу. Такъ, городскіе совѣты сохранились, но выборы въ эти совѣты фактически перешли въ руки правительства. Точно также и члены магистрата, хотя еще выбирались совѣтами, но вмѣшательство администраціи при этомъ было настолько сильно и рѣшительно, что избранный могъ скорѣе считаться назначеннымъ отъ правительства членомъ управы. Достаточно сказать, что такой избранный членъ магистрата только тогда допускался къ исправленію обязанностей, когда администрація признавала это полезнымъ *). Во Франціи, гдѣ еще въ XI вѣкѣ городъ получилъ

*) Предварительно производилось изслѣдованіе, требовалось удостовѣреніе и увѣренность въ томъ, что избранные бюргермейстеръ или членъ магистрата „zu solchen Aembtern guet“—Ioseph Redlich: „Geschichte d. Oesterr Gemeindegesetzgebung“. Verfass. & Verwaltung der Städte. B. V. s. 55.

право estre maitre chez soi, автономія городовъ была настолько полно и рѣшительно сокрушена, что Людовикъ XIV уже въ 1681 году продаетъ частнымъ лицамъ нѣкоторыя муниципальныя должности Парижа, а съ 1692 года продажа королевскою властью городскихъ должностей въ частную, такъ сказать, собственность практикуется, какъ обычное явленіе. Наконецъ, и собранія гражданъ, которыя, хотя и съ разрѣшенія правительства, все-же появлялись, становятся все рѣже и рѣже, и къ половинѣ XVIII вѣка совершенно исчезаютъ и замѣняются особаго рода комитетами гражданъ (Bürgerausshusse) *).

Такъ пала городская автономія, исчезла и самая тѣнь ея.

---

*) Дитятинъ: „Городское самоуправленіе“, т. II стр. 2, 67 и др.

# II.

Русскіе города до и послѣ татарскаго нашествія. Новгородъ и Псковъ. Московскій періодъ. Городская грамота 1785 г. Позднѣйшее время. Начало городского самоуправленія и Городового Положенія 1870 г. Ростъ современныхъ городовъ, причины его. Большіе города древности и настоящаго времени. Современные города—центры и двигатели культуры. Требованія, предъявляемыя къ городскому самоуправленію. Обширность задачъ и трудности городского управленія.

---

Россія, вообще, не знала такой самостоятельности городскихъ общинъ, хотя въ началѣ нашей исторіи города играли „активную и притомъ весьма важную роль въ политическомъ строѣ тогдашней Россіи“ (Дитятинъ). Нѣкоторые изъ нихъ достигли значительнаго положенія въ качествѣ центровъ тогдашней культурной и промышленной жизни (Кіевъ, Черниговъ). Но это продолжалось не долго: сметенные почти съ лица земли татарскимъ нашествіемъ, русскіе города послѣ уже не въ состояніи были возстановить свое политическое значеніе. Напротивъ, съ возвышеніемъ Москвы русскіе города теряютъ всякую тѣнь самостоятельности и только Новгородъ и Псковъ, незатронутые татарскимъ ураганомъ, сохраняютъ свое независимое положеніе до XVI вѣка, когда и они падаютъ подъ ударами Москвы.

Мы ниже будемъ говорить о русскихъ городахъ. Теперь замѣтимъ только, что организація городского управленія и здѣсь, какъ вездѣ, вполнѣ отвѣчала положенію и роли городовъ. Такъ, Новгородъ, который, какъ вообще средневѣковые города, владѣлъ значительною областью *), управлялся на-

*) Гамбургъ и теперь владѣетъ внѣ города территоріей приблизительно въ 330 кв. килмтр., на которой живетъ около 60 тыс. его подданныхъ.

роднымъ собраніемъ. Съ приглашеннымъ княземъ нерѣдко заключался договоръ; князь цѣловалъ крестъ, что будетъ княжить по „старинѣ и пошлинѣ“. Онъ былъ крайне ограниченъ и находился подъ извѣстнымъ контролемъ выборнаго *) посадника, который обязательно участвовалъ какъ въ управленіи, такъ и въ судѣ („а безъ посадника ти, княже, не судити“; „а безъ посадника, княже, ни грамотъ ти даяти“ и проч.). Ниже посадника—тысяцкіе, сотскіе, кончанскіе (отъ концовъ), уличанскіе старосты, сотскіе были все выборныя должностныя лица.

Въ Московскій же періодъ мы видимъ безгласныя и безправныя городскія общины въ рукахъ почти безконтрольныхъ великокняжескихъ и царскихъ чиновниковъ—намѣстниковъ и волостелей, которые посылались въ города на кормленіе. Управляя по личному усмотрѣнію, эти представители центральной власти мало стѣснялись съ обывателями. Лишь когда гнетъ переходилъ предѣлы, центральная власть иногда выступала на защиту городского населенія: требовала правителя къ отвѣту, судила нерѣдко съ значительной строгостью, смѣняла его, иногда подвергала наказанію.

Ниже, при болѣе подробномъ разсмотрѣніи нашего городского устройства, мы увидимъ, что этого безправнаго и безгласнаго положенія нашего городского обывателя не измѣнили въ сущности ни реформа Петра Великаго, ни даже Городская грамота 1785 года, хотя Императрица Екатерина II хорошо понимала роль и значеніе города для тогдашней Россіи, при первыхъ едва замѣтныхъ зачаткахъ перехода отъ натуральнаго хозяйства къ денежному. Императрица возлагала большія надежды на этихъ „средняго рода людей“, на торгово-промышленное населеніе, „отъ котораго государство много добра ожидаетъ“; она хотѣла ему дать „твердое на добронравіи основанное положеніе“ **).

Вплоть до 1870 года, когда 16 іюня дано было городамъ дѣйствительное самоуправленіе, положеніе городского управ-

---

*) Соловьевъ утверждаетъ, что эти посадники ставились князьями (Соловьевъ: „Исторія Россіи“, т. 3, стр. 31).

**) Дитятинъ, цит. соч., т. I, стр. 371.

ленія и служащихъ въ немъ не только не подымалось, но въ глазахъ закона и общества даже падало.

Переходя послѣ этихъ краткихъ замѣчаній къ настоящему положенію города, мы не будемъ останавливаться на значеніи современныхъ европейскихъ городовъ. Каждому и безъ того хорошо извѣстно, какой гигантскій ростъ городовъ показало прошлое столѣтіе. Достаточно указать, что Берлинъ, который въ началѣ XIX столѣтія имѣлъ всего 172.000 жителей, въ концѣ его уже насчитывалъ 1.888.326 человѣкъ. Тоже самое Парижъ—съ 584 т. поднялся до 2.740.000; Лондонъ—съ 958 т. до 4.536 т.; Вѣна—231 т.—1.660 т. Росли и наши города, хотя не съ такой быстротой, въ зависимости отъ болѣе медленнаго роста промышленности и торговли. Такъ, Москва съ 300 т. выросла до 1.036 т.; Петербургъ съ 220 т.—болѣе чѣмъ до полутора милліона.

Не слѣдуетъ упускать при этомъ изъ виду, что административныя границы приведенныхъ столицъ не охватываютъ всего живущаго въ нихъ населенія. Берлинъ, если прибавить къ нему слившіяся уже съ городомъ окрестности—Шенебергъ, Шарлоттенбургъ и проч., окажется городомъ съ населеніемъ свыше 2-хъ милліоновъ. Парижъ вмѣстѣ съ Клиши, Нейли и проч. будетъ имѣть больше 4 милліоновъ, а Лондонъ, эта „провинція, застроенная домами“, при такомъ разсчетѣ обратится въ чудовищное скопленіе почти семи милліоновъ жителей, почти столько же, сколько ихъ приходится на всю Бельгію *).

Нѣтъ надобности также останавливаться на причинахъ, вызвавшихъ такой необычайный ростъ городовъ: онѣ ясны каждому. Прежде всего конечно это—усовершенствованные способы сообщенія: желѣзныя дороги, пароходы рядомъ съ телеграфами и телефонами. Средневѣковый городъ не могъ увеличиваться дальше извѣстныхъ предѣловъ; его росту мѣшалъ недостатокъ пропитанія. Въ болѣе раннія времена онъ для этого долженъ былъ подчинять себѣ и держать въ извѣстной отъ себя зависимости окружающія его селенія, какъ производителей сырыхъ продуктовъ, въ особенности

*) Вандервельде: „Бѣгство изъ деревни“, стр. 20.

хлѣба. Сталъ городъ разростаться съ тѣхъ поръ, когда, благодаря путямъ сообщенія, для него открылась возможность получать пищевые продукты изъ самыхъ отдаленныхъ мѣстностей, когда, напримѣръ, Парижъ сталъ получать для прокормленія своего населенія около 250 милл. клгр. въ годъ одного мяса почти со всѣхъ концовъ міра *); желѣзныя дороги и пароходы сдѣлали возможнымъ доставку, напримѣръ, яицъ изъ Россіи, Австраліи и Новой Зеландіи; масла изъ Сибири; свѣжей икры изъ Астрахани и проч. Парижъ, видѣвшій въ стѣнахъ своихъ Цезаря, за все время своего существованія успѣлъ къ 1800 году накопить нѣсколько болѣе полумилліона жителей; а съ 1800 года до конца столѣтія увеличилъ свое населеніе почти въ восемь разъ и это, конечно, благодаря лишь новымъ путямъ и способамъ сообщенія, давшимъ возможность доставки пищевыхъ продуктовъ изъ самыхъ отдаленныхъ мѣстъ.

И въ древности, даже въ самой отдаленной, мы знаемъ большія скопленія населенія въ городахъ: мы тамъ встрѣчаемъ имена Ѳивъ, Мемфиса, Вавилона, Ниневіи и проч. У пророка Іоны мы читаемъ, что городъ Ниневія имѣлъ протяженіе на три дня пути и жителей въ немъ насчитывалось до одного милліона. Вавилонъ представлялъ большой четыреугольникъ, каждая сторона котораго равнялась 120 стадіямъ, а всего 480 стадій, что по теперешнему счету составляетъ 88 клмтр. (около 80 верстъ). Это составляетъ площадь въ 484 кв. клмтр., т. е. въ 8 разъ большую, чѣмъ занимаетъ Берлинъ, и въ 12 разъ больше Дрезденской.

Однако сравнивать эти города съ нашими нельзя. Это—не сѣть улицъ, застроенныхъ домами; это—окруженная стѣнами территорія, на которой раскинуты массы группъ большихъ и малыхъ построекъ, раздѣленныхъ между собою засѣянными полями, пастбищами, фруктовыми рощами и проч., обезпечивавшими въ значительной степени продовольствіе населенія, укрывавшагося при нашествіи непріятеля за городскими стѣнами. Насколько велики были эти поля и рощи,

*) Вандервельде: цит. соч., стр. 21. Вентингъ: „Большіе города“, стр. 120.

раздѣляющія жилыя части города другъ отъ друга, видно изъ того, что, по удостовѣренію Аристотеля, однажды непріятель завладѣлъ Вавилономъ и три дня держалъ его въ своихъ рукахъ, а другая часть „города“ объ этомъ и не знала *).

Римъ, съ его населеніемъ съ 700 т. до 1 милл., могъ существовать лишь благодаря тому, что Тибръ соединялъ его съ моремъ; а могучая власть мірового государства могла принудить всѣ подчиненныя Риму провинціи свозить къ столицѣ хлѣба, какъ народную подать.

Такимъ образомъ мы видимъ, что усовершенствованные пути сообщенія дали возможность прокормить населеніе и способствовали росту городовъ. Они же, эти пути сообщенія, способствовали и росту торговли и промышленности до настоящихъ гигантскихъ размѣровъ ея: возникшая на почвѣ всеобъемлющаго капитализма эта промышленность концентрируется въ городахъ, гдѣ къ ея услугамъ и биржа, какъ посредникъ сбыта, и торговыя фирмы—покупатели, и банки, открывающіе ей кредитъ, а иногда и финансирующіе предпріятіе, и представители науки, дающіе ей научную помощь, и высшія, и низшія учебныя заведенія, подготовляющія для нея и спеціально обученнаго руководителя работъ, и умственно развитого рабочаго. Этому же способствовала все растущая концентрація управленія предпріятіемъ, независимо отъ разстоянія, отдѣляющаго послѣднее отъ управляющаго центра. „Ticker передъ глазами, ухо у телефона—такъ слѣдитъ capitain of industry изъ своего заоблачнаго office за ходомъ дѣла въ самыхъ отдаленныхъ углахъ крайняго запада“ **). Только быстрый транспортъ и почти уничтожающіе пространство и время телеграфы и телефоны сдѣлали возможнымъ такую концентрацію и, съ другой стороны, такую спеціализацію производства. Обществу, достигшему высокаго развитія, необходимы такіе центры накопленія массъ и силъ. Экономія силы безъ концентраціи немыслима ***).

---

*) Карлъ Бюхеръ: „Большіе и малые города въ прошломъ и настоящемъ“.

**) Вентинъ: „Экономич. значеніе большихъ городовъ“, стр. 101.

***) А. Веберъ: „Ростъ городовъ въ XIX столѣтіи“, стр. 177.

Легко понять, какія новыя требованія предъявляетъ къ городамъ этотъ все усиливающійся ростъ населенія и концентрація всѣхъ культурныхъ силъ страны и какъ постоянно усложняются задачи городского управленія. Благоустройство, санитарія, народное образованіе съ каждымъ днемъ, можно сказать, вынуждены расширять рамки своей дѣятельности, принимать подъ свой надзоръ, покровительство, попеченіе, а часто и въ непосредственное завѣдываніе, ежедневно возникающія учрежденія и заведенія.

Насколько эти требованія неотразимы, доказываетъ почти всеобщее задолжаніе и дефициты городовъ. Какъ ни скудны порою средства, какъ ни тяжело состояніе городской кассы, городъ не можетъ уклониться отъ неумолимыхъ законовъ экономической эволюціи и долженъ идти на встрѣчу ихъ требованіямъ.

Что же касается до задачъ городского управленія, то многосторонность и сложность ихъ дошли до того, что одно центральное городское управленіе не въ состояніи съ ними справиться: потребовалась децентрализація, передача извѣстныхъ функцій управленія, такъ сказать, на мѣста, путемъ учрежденія отдѣленій городского самоуправленія, отдѣльныхъ мѣстныхъ городскихъ управъ, размѣщенныхъ въ городскихъ участкахъ. Такъ, Берлинъ раздѣленъ на 326 участковъ (Ortsbezirke), во главѣ каждаго стоитъ избранный городскою думою старшина (Bezirksvorsteher); онъ, его помощникъ и замѣститель являются органами магистрата. Ихъ дополняютъ многочисленныя исполнительныя комиссіи—школьная, благотворительная, сиротская, податная и проч. *).

Въ Вѣнѣ по статуту 1900 года считается 19 участковъ, въ каждомъ своя участковая управа, съ избранными участковыми членами и старшиной во главѣ. Полномочія и дѣятельность такихъ участковыхъ управъ опредѣляются городской думой; но что компетенція ихъ довольно значительна, видно изъ того, что уже на слѣдующій годъ послѣ введенія статута 1900 года, къ концу 1901 года, насчитывалось 311 чле-

*) Heinrich Dove: „Berlin“ (Verfass. u. Verwaldsorganis. d. Städte. B. I. s. 135).

новъ управъ, въ средѣ которыхъ было: 20 чиновниковъ, 7 адвокатовъ, 3 врача, 20 профессоровъ и учителей, 8 техниковъ, 155 фабрикантовъ и ремесленниковъ, 47 торговцевъ и 51 privatiers *).

Во Франціи та же децентрализація городского управленія: такъ, Парижъ раздѣленъ на 20 округовъ, въ каждомъ—назначенный отъ правительства мэръ и два его помощника. Они-то и составляютъ мѣстную окружную управу (мэрію), облеченную всѣми правами и полномочіями, предоставленными закономъ управамъ другихъ городовъ **).

*) Ludwig Fogler: „Wien“ (B. VI s. 33).
**) Л. Веберъ: „Ростъ городовъ въ XIX ст.“, стр. 177.

# III.

Урбанизація цивилизованнаго человѣчества и концентрація его силъ въ городахъ. Зависимость сельско-хозяйственнаго прогресса отъ роста городовъ. Необходимость для насъ внутренняго рынка, какимъ можетъ оказаться только городъ съ сконцентрированными въ немъ промышленностью и торговлей. Крутой поворотъ, вызванный закономъ 9 ноября, и порождаемый имъ деревенскій пролетаріатъ. Его долженъ будетъ принять въ себя только городъ съ его промышленностью. Аналогичное положеніе въ Пруссіи въ началѣ прошлаго столѣтія послѣ освобожденія крестьянъ. Болѣе острая форма его у насъ. Единственная надежда на городъ, ближайшее значеніе и роль котораго не вполнѣ себѣ уясняютъ.

---

Таковъ ростъ городовъ. Врядъ ли кто рѣшится сказать, что онъ уже завершился и достигъ своихъ конечныхъ предѣловъ. Правда, многіе наблюдатели уже стали подмѣчать признаки обратнаго теченія—переселеніе изъ города въ деревню. Индустріализація земледѣлія, съ одной стороны, стремленіе къ уменьшенію стоимости производства, путемъ пониженія заработной платы, уменьшеніе расходовъ на покупку земли, наемъ помѣщенія, утилизація водопадовъ, вѣтра и пр., съ другой,—все это дало толчекъ къ усиленію сельско-хозяйственной продукціи въ ближайшихъ къ городамъ деревняхъ и даже къ перемѣщенію въ деревню нѣкоторыхъ городскихъ промышленныхъ учрежденій. Во многихъ концахъ Европы можно наблюдать, какъ различные, еще недавно земледѣльческіе уголки, постепенно оживляются, застраиваются, покрываются промышленными заведеніями. „Деревни богатѣютъ, хижины превращаются въ дома, маленькія деревушки освѣщены электричествомъ, на каждомъ шагу стоятъ столбы съ электрическими проводами, электрическіе трамваи снуютъ по долинамъ и взбираются на горы“ *).

---

*) Вандервельде: цит. соч., стр. 263.

Но не свидѣтельствуютъ ли такіе примѣры скорѣе о томъ, что не городъ переселяется въ деревню, а деревня превращается въ городъ? Процессъ „урбанизаціи цивилизованнаго человѣчества“ (Бюхеръ) идетъ все впередъ, а съ нимъ растутъ, множатся и усложняются задачи городского управленія. Это управленіе въ настоящее время должно обладать не только достаточно сильнымъ чувствительнымъ и вполнѣ къ жизненнымъ требованіямъ приспособленнымъ аппаратомъ, но и отличаться той степенью подвижности и эластичности, которая давала бы ему возможность стоять въ уровень поставленныхъ ему требованій, правильно отвѣчать на всѣ поставленные ему запросы и въ то же время быть готовымъ встрѣтить все вновь и вновь возникающія передъ нимъ задачи.

Въ Россіи этотъ процессъ не получилъ еще тѣхъ размѣровъ, какихъ достигъ онъ на Западѣ: нашъ экономическій организмъ слабѣе и эта эволюція совершается у насъ медленнѣе.

Какъ пойдетъ этотъ процессъ дальше, это, конечно, вопросъ преимущественно экономическаго свойства и разсмотрѣніе его не входитъ въ предѣлы настоящаго труда. Мы здѣсь его коснемся лишь настолько, насколько онъ затрагиваетъ интересы городского управленія, или правильнѣе: насколько городское управленіе можетъ, съ своей стороны, содѣйствовать этому, весьма благодѣтельному для страны, росту городовъ. Если ростъ городовъ, какъ внутренняго рынка для своей земельной продукціи, какъ концентрація крупной промышленности, важенъ вообще, тодля насъ этотъ ростъ имѣетъ еще и свое особенное значеніе.

Мы знаемъ, что необыкновенно слабая емкость нашего внутренняго рынка является самой главной преградой промышленному росту страны. Страна, земледѣліе которой находится въ столь печальномъ положеніи, какъ „ни въ одной странѣ земного шара“ *), гдѣ болѣе 70% землепашцевъ не могутъ жить отъ обработки своей земли, не находятъ въ закромахъ

*) Выраженіе доктора Мартина (Die Zukunft Russlands & Iapans), на основаніи данныхъ, взятыхъ изъ работъ Семенова, Лохтина, Уллара, Розбаха и проч.

своихъ для своего пропитанія хлѣба, хотя бы въ тѣхъ скромныхъ размѣрахъ, какими принужденъ довольствоваться русскій крестьянинъ, гдѣ даже изъ скуднаго урожая десятины, равняющагося 1/3 нѣмецкаго и лишь 1/4 бельгійскаго, крестьянинъ принужденъ отдавать назадъ землѣ не менѣе 30—33%, тогда какъ нѣмецъ, бельгіецъ, англичанинъ отдаютъ всего лишь 6—7—8%; гдѣ невѣроятная отсталость земледѣлія приводитъ наблюдателя къ потрясающимъ выводамъ и угрожающимъ картинамъ народной нищеты и некультурности, тамъ, всякому ясно, не можетъ быть рѣчи о внутреннемъ рынкѣ для сбыта продуктовъ промышленности *).

Съ другой стороны, ясно и то, что земледѣліе, которое расчитываетъ только на одинъ вывозъ своихъ продуктовъ, не можетъ идти впередъ. Только прочный внутренній рынокъ способенъ дать условія для его роста. Америка еще въ 1836 году работала деревяннымъ плугомъ. Германія въ началѣ прошлаго столѣтія стояла на трехпольной системѣ, какъ и тысячу лѣтъ назадъ, при Карлѣ Великомъ. Къ 70-мъ годамъ прошлаго столѣтія въ Германіи на 85% посѣвной площади уже господствовала плодоперемѣнная система, а въ Соединенныхъ Штатахъ работалъ паровой плугъ и паровыя жнейка и молотилка. И всѣмъ этимъ земледѣліе обязано развитію индустріи, давшей широкій и прочный рынокъ для продуктовъ земледѣлія. То, чего не могла достигнуть Германія въ теченіе тысячи лѣтъ, со времени Карла Великаго, она совершила въ теченіе XIX вѣка, или даже въ теченіе съ небольшимъ полувѣка. Теперь въ трехполіи всего 5% посѣвной площади. Нужно имѣть слишкомъ прочный и серьезный внутренній рынокъ, чтобы найти сбытъ для цѣлыхъ полей, засѣянныхъ аптечными растеніями, или, какъ напримѣръ, у г. Эрфурта, для цѣлыхъ десятинъ, засѣянныхъ цвѣтами, и чтобы съ этихъ аптечныхъ растеній, съ этихъ цвѣтовъ взять тѣ милліарды, которые, для перехода къ интенсивной обработкѣ земли, понадобилось въ теченіе столѣтія затратить на землю въ видѣ удобренія, построекъ, машинъ, скота, дорогъ

*) Профессоръ Озеровъ: „Экономическая Россія“, стр. 41 и др.



ГОСУДАРСТВ. ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА
511160.

и проч. И этотъ рынокъ далъ быстрый подъемъ индустріи, въ свою очередь опиравшейся на земледѣліе *).

Если быстрый ростъ городовъ и концентрація промышленности понадобились въ Германіи при вполнѣ спокойномъ переходѣ къ капиталистическому строю, то тѣмъ болѣе для насъ въ настоящее время, при иныхъ условіяхъ, экономическій ростъ городовъ является настоятельной необходимостью. До начала сороковыхъ годовъ Германія была страною кустарной промышленности. Сильнаго толчка, даннаго германской промышленности континентальной системой,—когда, за полнымъ прекращеніемъ англійскаго ввоза, мѣстной индустріи пришлось съ большою выгодою занять мѣсто Англіи,—все-таки оказалось недостаточно для столь крупнаго экономическаго переворота: для этого понадобилось широкое примѣненіе пара и, главное, понадобились желѣзныя дороги, которыя начали строиться съ 1835 года.

Германскія правительства относились весьма спокойно и даже поощрительно къ совершавшейся на ихъ глазахъ экономической эволюціи, хотя обстоятельства, послѣдовавшія за паденіемъ крѣпостного права, создали въ Пруссіи, въ особенности въ Мекленбургѣ, массу безземельныхъ батраковъ; они однако, не устремлялись сразу въ городъ, еще очень слабый по своему промышленному развитію и неспособный принять и дать работу всей этой массѣ. Этотъ обезземеленный людъ частью размѣщался въ господскихъ экономіяхъ, гдѣ при подъемѣ, вслѣдствіе усиленія вывоза, земельной продукціи, находилъ работу и заработокъ, частью же лишь медленно просачивался въ города.

Не то у насъ. То, къ чему Западъ подошелъ спокойно, путемъ медленной эволюціи, у насъ, вслѣдствіе извѣстныхъ историческихъ причинъ, совершалось однимъ крутымъ поворотомъ.

Этимъ поворотомъ явился законъ 9 ноября. Совершенная

---

*) Сравн. краснорѣчивые и весьма интересные факты и выводы, приводимые на основаніи изслѣдованій профессора фонъ-деръ Гольца, Шульца, Геверница, Уллара, Розбаха, Лохтина и др. въ вышеприведенной книгѣ доктора Martin'a, а также у профессора Озерова.

имъ крупная реформа въ землепользованіи ставитъ весь вопросъ въ нѣсколько болѣе острое положеніе. При подъемѣ земледѣльческой культуры и ростѣ земледѣльческой продукціи, котораго нужно ждать отъ этой реформы, она, съ другой стороны, поведетъ къ обезземеленію извѣстной части нынѣшнихъ крестьянъ-собственниковъ и къ болѣе быстрому, чѣмъ гдѣ-либо, нарожденію особаго слоя сельскаго пролетаріата, который, по особымъ условіямъ и этическимъ особенностямъ нашего сельскаго быта, будетъ тяжело и даже разрушительно давить на деревню. Освобожденіе деревни отъ этого разрушительнаго элемента, и освобожденіе по возможности скорѣйшее, нужно считать залогомъ успѣшнаго проведенія и осуществленія реформы 9 ноября.

Куда же его направить? Куда открыть ему двери?

Пока сельско-хозяйственный прогрессъ потребуетъ его услугъ и деревня позоветъ хотя нѣкоторую часть его обратно, пройдетъ немало времени. Остается одинъ городъ. Остается надежда на ростъ городской промышленности. Всѣ усилія должны быть направлены къ тому, чтобы поставить городъ въ положеніе возможности дать этому элементу заработокъ, достаточный для его существованія. Это подсказываютъ соображенія не только экономическаго свойства. Совершенно не дисциплинированный, морально расшатанный, оторванный революціонной волною отъ всѣхъ устоевъ, на которыхъ росла и окрѣпла страна, этотъ элементъ, при его многочисленности, таитъ въ себѣ не малую угрозу всему строю.

Но какъ же поставить городъ въ положеніе возможности оказать этому элементу необходимую помощь? Какъ отвѣтить на громадный запросъ и какъ разрѣшить гигантскую историческую задачу?

Въ наши замѣтки не можетъ входить изслѣдованіе всѣхъ условій, которыя могли бы содѣйствовать росту нашихъ городовъ; наше дѣло—организація городского управленія. Мимоходомъ лишь позволимъ себѣ замѣтить, что каждая оборудованная пристань, каждый новый мостъ, въѣздъ или перевозъ, каждая новая мостовая, каждая освѣщенная улица, все это, облегчающее нагрузку, выгрузку, провозъ или перевозъ товаровъ, каждый телефонный проводъ, каждое бюро

труда, каждое учрежденіе справочнаго, посредническаго, биржевого характера, каждая сберегательная касса, ломбардъ, кредитное учрежденіе большого и малаго кредита—и все это, содѣйствующее возникновенію промышленныхъ заведеній, облегчающее совершеніе сдѣлокъ, регулирующее ихъ правильный, цѣлесообразный ходъ и развитіе—все это подымаетъ городъ на извѣстную высоту и все это даетъ ему возможность принять въ себя извѣстную часть этого пролетаріата. Это, такъ сказать, городское строительство, въ широкомъ смыслѣ этого слова, въ сущности посильно городу, легко осуществимо, конечно, при извѣстномъ къ нему отношеніи, при извѣстномъ взглядѣ на задачи, поставленныя ему современнымъ историческимъ моментомъ *). Мы не говоримъ уже объ учебныхъ и благотворительныхъ заведеніяхъ: вѣдь каждая школа, каждый музей, каждый залъ для публичныхъ чтеній, каждый ночлежный пріютъ, домъ дешевыхъ квартиръ, каждая больница, амбулаторія, дешевая или безплатная чайная, столовая и проч., и проч.—все это, наряду съ другими факторами экономическаго характера, содѣйствуетъ росту и промышленному прогрессу города.

Услуги, которыя городъ можетъ и долженъ оказывать населенію, безмѣрны. Будучи сосредоточіемъ высшей продукціи страны, сконцентрировавшимъ въ себѣ ея промышленность, науку, искусство, городъ является носителемъ ея культуры. „Сложность городского хозяйства, разнородность обязанностей обращаютъ городское управленіе въ одинъ изъ самыхъ трудныхъ видовъ управленія". „Даже государственное управленіе не заключаетъ въ себѣ такой массы деталей". Эти слова принадлежатъ извѣстному изслѣдователю жизни и роста городовъ въ XIX вѣкѣ—Веберу.

Только недостаточнымъ развитіемъ промышленности, въ особенности крупной, можно объяснить себѣ то, что наше самоуправленіе, дарованное странѣ вслѣдъ за паденіемъ крѣпостной Россіи, Россіи натуральнаго хозяйства, у насъ

*) Позволяемъ себѣ обратить вниманіе читателя на недавно вышедшую брошюру В. А. Коробкова: „Основные законы прибыли. Саратовъ 1911 г.", дающую этому вопросу новое освѣщеніе и открывающую интересныя перспективы.

понималось, какъ самоуправленіе земское, при которомъ городъ является только придаткомъ, только вполнѣ подчиненнымъ и на дѣлѣ безгласнымъ плательщикомъ.

Однако, этотъ взглядъ, вполнѣ понятный въ то время, когда даже иные губернскіе города представляли собою тѣ же земледѣльческія деревни, населенныя мѣщанами-пахарями и мѣщанами-ремесленниками, съ довольно слабой примѣсью торгующаго купечества, прочно держится и въ настоящее время, когда промышленность достигла крупныхъ размѣровъ и городъ выросъ мѣстами до уровня европейскаго города.

И такому отношенію къ городу обезпечено, повидимому, вліяніе надолго непоколебимое при обсужденіи всѣхъ внутреннихъ мѣропріятій; это явствуетъ изъ цѣлаго ряда крупныхъ и мелкихъ фактовъ, обнаруживающихъ взглядъ правительства на значеніе города и земства. Такъ, вопросъ о выдѣленіи городовъ въ отдѣльныя земскія единицы поставленъ на очередь лишь при министерствѣ П. А. Столыпина. Еще очень недавно такое выдѣленіе, даже наиболѣе крупныхъ городовъ, считалось принципіально недопустимымъ. Да и теперь освобожденіе города отъ подчиненія уѣздному земству дается не даромъ: городъ въ теченіе извѣстнаго—десяти, а, можетъ быть, и двадцатилѣтняго—срока, вѣроятно, обязанъ будетъ платить земству выкупную сумму, равную послѣднему обложенію.

За что?

Нѣтъ спора, что прекращеніе взимаемыхъ съ города платежей должно повлечь за собою сильное повышеніе обложенія и, вѣроятно, нѣкоторую временную пертурбацію въ хозяйствѣ даннаго уѣзда. Но если-бы это и произошло, то такой уѣздъ поставленъ былъ-бы только въ одинаковое положеніе съ другими уѣздами губерніи. Но при этомъ не слѣдуетъ упускать изъ виду, что такой уѣздъ—кредиторъ является всегда ближайшимъ пунктомъ къ городу — плательщику и чѣмъ сильнѣе растетъ городъ, тѣмъ шире становится его рынокъ, тѣмъ выше подымается цѣнность окружающихъ его земель и ихъ продукціи, и уѣздъ, такимъ образомъ, получитъ отъ выдѣленія города гораздо больше, чѣмъ потеряла его земская касса отъ неполученія отмѣненныхъ земскихъ платежей.

Если допустить, что только каждая десятая изба, въ которой въ теченіе зимы рабочія руки лежатъ совершенно праздно, или заняты уходомъ за какой нибудь коровою или лошадью (работа, которую легко выполнитъ каждая баба), если допустить, что въ такой избѣ лишь одинъ работоспособный членъ семьи будетъ снятъ съ харчей, отправленъ на заработки въ городъ и къ веснѣ возвратится хотя бы съ небольшимъ сбереженіемъ, то и этотъ незначительный вкладъ въ деревенское хозяйство искупитъ съ лихвой ту копѣечную прибавку къ обложенію десятины, которую придется понести землѣ взамѣнъ отмѣненныхъ сборовъ съ города. 10 и даже 15 лишнихъ копѣекъ на 750 т. десятинъ Саратовскаго уѣзда, или 1.200 т. десятинъ Аткарскаго, выражающіяся въ прибавкѣ 30—40, maximum 50 коп. къ бюджету крестьянина и 30—50 и даже 100 руб. къ бюджету крупнаго землевладѣльца, не имѣютъ рѣшительно никакого значенія: для крупнаго землевладѣльца потому, что годовой оборотъ хозяйства представляетъ цифру въ нѣсколько десятковъ тысячъ; для крестьянина потому, что сбереженія въ 30—50 к., разбросанныя на сотни крестьянскихъ хозяйствъ, будутъ то же, что и сотни пудовъ пороха, разсыпанные зернами на сотняхъ десятинъ.

Есть города, платящіе земству большія сотни тысячъ и ничего взамѣнъ этого не получающіе. И это—въ пользу земства, задачи котораго несравненно уже, проще и однослоннѣе задачъ, возлагаемыхъ требованіями времени на города. Ослаблять силы городовъ въ пользу земства значитъ—идти въ разрѣзъ съ задачами современной исторической эпохи, наперекоръ теченіямъ, способствующимъ мирной эволюціи и культурному росту страны. И тѣмъ не менѣе города все же продолжаютъ платить: платятъ, какъ данники, платятъ въ силу того стародворянскаго, помѣщичьяго взгляда на торговлю и промышленность, съ которымъ мы не можемъ разстаться и теперь, взгляду, по которому торговля и промышленность—дѣло купечества—есть нѣчто второстепенное, неважное и во всякомъ случаѣ нѣчто низшее въ сравненіи съ земледѣліемъ, сельскимъ хозяйствомъ—дѣломъ дворянства*).

*) Любопытно, напр., взглянуть, какъ въ Государственномъ Совѣтѣ распредѣлено представительство интересовъ землевладѣнія и промыш-

Нужно однако же понять, что законы экономической эволюціи точно такъ же обязательны для Россіи, какъ и для другихъ странъ. Индустріализація національнаго труда—это такой же обязательный для насъ путь, какимъ онъ былъ и есть для другихъ, далеко насъ опередившихъ, народовъ. Нужно понять, что не отъ деревни, а отъ города пойдетъ эта эволюція; что на крыльяхъ промышленности подымется экономическая Россія. Необходимо проникнуться этимъ взглядомъ во всей его полнотѣ, принять всѣ его послѣдствія, чтобы признать всю важность и все значеніе города для настоящей исторической эпохи, чтобы организовать ему соотвѣтствующее городское управленіе, чтобы дать ему права и средства подняться до возможности отвѣчать требованіямъ современной эпохи и, въ частности, принять въ себя всѣ послѣдствія закона 9 ноября.

Только съ этой точки разсматриваемое измѣненіе дѣйствующаго Городового Положенія будетъ дѣйствительной реформой городского самоуправленія, а не частичной и временной заплатой; только проникнувшись необходимостью именно такого преобразованія, можно видѣть, насколько неважны и второстепенны въ сравненіи съ нимъ всѣ тѣ стороны Городового Положенія, которыя останавливали на себѣ до сихъ поръ вниманіе законодателя и измѣнялись, исправлялись, смотря по настроенію даннаго политическаго момента.

---

ленности. Землевладѣніе, прямо или косвенно, представляютъ: всѣ выборные отъ земствъ земскихъ и неземскихъ губерній; всѣ выборные отъ дворянства; члены по назначенію, добрая половина которыхъ, вѣроятно, землевладѣльцы. На всю же русскую промышленность, продукція которой по цѣнности далеко превосходитъ землевладѣніе, отведено всего шесть мѣстъ!

# IV.

Городовыя Положенія 1870, 1892 и 1903 гг. для С.-Петербурга. Неудовлетворительность ихъ съ точки зрѣнія правительства. При составленіи и пересмотрѣ ихъ обращали вниманіе исключительно на два фактора: избирательную систему и правительственный надзоръ, оставляя въ сторонѣ другіе, болѣе важные.

---

У насъ ни одна изъ до сихъ поръ выработанныхъ формъ городского самоуправленія не удовлетворила ни правительство, ни общество. Городовое Положеніе 1870 года просуществовало двадцать два года. Но гораздо ранѣе замѣны его новымъ Городовымъ Положеніемъ 1892 года, именно въ 1882 году, Кохановская комиссія признавала, что оно „не вполнѣ оправдало всѣхъ преувеличенно возложенныхъ на него надеждъ“, и работала надъ его измѣненіемъ. Правда, неудовлетворительность реформы эта комиссія видѣла, главнымъ образомъ, въ томъ, что Городовое Положеніе примѣнено было въ большинствѣ къ поселеніямъ, являющимся лишь по названію городами, въ дѣйствительности же по характеру ничѣмъ не отличающимся отъ селъ; но въ то же время она признавала, что „двѣнадцатилѣтній опытъ Городового Положенія указалъ на многіе недостатки (организаціи) управленія и на многія слабыя его стороны“ *).

То же самое и съ Городовымъ Положеніемъ 1892 года. Оно хотя и дѣйствуетъ до настоящаго времени, но непригодность его, по крайней мѣрѣ для столицы, обнаружена давно и выразилась въ замѣнѣ его Особымъ Городовымъ Положеніемъ 1903 г. для С.-Петербурга; а полный пересмотръ

*) Исславинъ: „Обзоръ трудовъ комиссіи статсъ-секретаря Коханова“, ч. II, стр. 9 и 10.

его нынѣшнимъ министерствомъ поставленъ на очередь въ числѣ другихъ предстоящихъ реформъ.

Судя по этимъ двумъ законодательнымъ актамъ, замѣнившимъ собою первое Городовое Положеніе 1870 года, вниманіе законодателя остановили на себѣ, главнымъ образомъ, два вопроса: избирательная система и правительственный надзоръ. Другія стороны, если и были затронуты, то лишь слегка и нерѣдко только съ редакціонной стороны. Такъ, организація городской управы, ея функціи и полномочія, положеніе, роль членовъ управы и городского голоса, отношеніе управы къ думѣ, организація этой послѣдней, предѣлы ея распорядительныхъ правъ и пр. и пр.—все это почти совсѣмъ обойдено, если не считать введенія нѣкоторыхъ новыхъ ограниченій (напр., правъ городской думы по опредѣленію числа членовъ управы или по составленію обязательныхъ постановленій и пр.).

То же самое слѣдуетъ сказать и о другихъ органахъ городского управленія, напримѣръ, о комиссіяхъ исполнительныхъ и подготовительныхъ.

А между тѣмъ, правильная, цѣлесообразная постановка этого городского механизма, правильное функціонированіе этого аппарата, правильный взглядъ правительства на городское хозяйство оказываютъ неизмѣримо большее вліяніе, чѣмъ та или другая избирательная система. Если этотъ аппаратъ функціонируетъ неправильно, если составъ управы недостаточенъ въ количественномъ, неудовлетворителенъ въ качественномъ отношеніи, если оба органа городского самоуправленія, распорядительный—дума и исполнительный—управа, такъ организованы, что не могутъ охватить и выполнить всю свою работу, если установленныя закономъ ихъ взаимныя отношенія таковы, что онѣ зачастую только мѣшаютъ одна другой, взаимно парализуютъ другъ друга, то что̀ можетъ дать самая лучшая избирательная система?

Этому вопросу, казалось бы, слѣдуетъ, при пересмотрѣ Городового Положенія, удѣлить гораздо больше вниманія, чѣмъ это дѣлалось до сихъ поръ. Съ него мы и начнемъ.

Другой важный вопросъ городской реформы, тоже оставленный въ сторонѣ Городовымъ Положеніемъ 1892 г., это—го-

родскіе финансы. Всѣмъ извѣстно, какъ слабо обставлены въ этомъ отношеніи русскіе города и насколько ихъ слабые рессурсы отягощены еще обязательными расходами. Но городскіе финансы, какъ указано, будутъ предметомъ отдѣльной работы.

Предлагаемыя же замѣтки о реформѣ городского самоуправленія мы предполагаемъ изложить въ слѣдующемъ порядкѣ:

1) Значеніе цѣлесообразнаго устройства механизма городского управленія; вліяніе его на ходъ городского дѣла гораздо значительнѣе вліянія другихъ факторовъ, какъ избирательная система, правительственный надзоръ, на которые до сихъ поръ обращали главное вниманіе. Примѣръ: Гамбургъ, Марсель, Берлинъ.

2) Городская управа. Ея составъ въ количественномъ и качественномъ отношеніяхъ. Члены управы. Условія, поставленныя члену управы: цензъ имущественный и образовательный. Замѣщеніе должностей. Срокъ службы. Члены управы платные и безплатные (почетные). Обязанности тѣхъ и другихъ —общія и спеціальныя. Распредѣленіе занятій въ управѣ и на мѣстахъ, засѣданія управы. Общія (собранія всѣхъ членовъ управы) и частныя. Отношенія городской управы къ думѣ. Самостоятельность управы, отдѣльныхъ ея членовъ. Комиссіи исполнительныя и подготовительныя. Условія ихъ образованія.

3) Городская дума. Собранія думы очередныя и экстренныя. Сессіи думы. Предсѣдатель думы. Обязанности гласныхъ. Права думы, какъ органа распорядительнаго. Предѣлы ея власти. Дѣла, обязательно подлежащія разрѣшенію думы. Дѣла, довѣряемыя разрѣшенію управы. Инструкціи городской думы.

4) Городскіе участки и участковыя управы. Ихъ организація и компетенція. Участіе гласныхъ и мѣстныхъ гражданъ въ дѣлахъ участковой управы.

5) Городской голова. Условія избранія и утвержденія, цензъ образовательный. Спеціальная подготовка. Роль

городского головы, какъ предсѣдателя управы. Предсѣдательство въ думѣ. Городской голова, какъ должностное лицо, облеченное властью.

6) Избирательная система.

7) Правительственный надзоръ и компетенція.

# V.

Значеніе избирательной системы въ городскомъ самоуправленіи. Гораздо большее вліяніе другихъ факторовъ, какъ напр., цѣлесообразной постановки органовъ самоуправленія, ихъ взаимныхъ отношеній и проч. Гамбургъ и Марсель, какъ представители двухъ противоположныхъ избирательныхъ системъ: вполнѣ удовлетворительные результаты дѣятельности городского управленія при худшей избирательной системѣ и слабая дѣятельность при той, которую принято считать лучшей.

---

Выше было замѣчено, что при пересмотрѣ перваго Городового Положенія 1870 года, коимъ положено основаніе городского самоуправленія, вниманіе законодателя остановили на себѣ преимущественно, если не исключительно, вопросы объ избирательныхъ правахъ населенія и о правительственномъ надзорѣ. Другія стороны Городового Положенія серьезнымъ измѣненіямъ не подвергались. Это потому, что и въ обществѣ и въ прессѣ подъ реформой городского самоуправленія понимали и, повидимому, понимаютъ и теперь, измѣненія избирательной системы и правительственнаго надзора *).

Одни видѣли улучшеніе городского управленія въ суженіи избирательныхъ правъ и въ усиленіи правительственнаго надзора, и въ этомъ направленіи шли реформы до сихъ поръ. Другіе, и такихъ большая часть, видятъ, наоборотъ, панацею въ расширеніи избирательныхъ правъ и въ суженіи надзора,

---

*) Проектъ, выработанный Государственною Думою, только этой области и касался. Даже такой публицистъ, какъ Арсеньевъ, не говоря о многихъ другихъ видныхъ представителяхъ прессы, этими только двумя факторами, повидимому, склоненъ объяснять всѣ недочеты нашего городского самоуправленія (см. К. Арсеньевъ: „Прошлое городского самоуправленія“, Городское Дѣло 1909 г., кн. I, стр. 4. Ср. также Курчинскій, кн. 2).

притомъ этимъ двумъ факторамъ, въ особенности первому, придается рѣшающее значеніе. Предполагается, что одно расширеніе избирательныхъ правъ способно устранить всѣ недостатки теперешняго городского строя. Расширеніе это понимается, такъ сказать, и въ ширь, и въ глубь: имѣется въ виду, съ одной стороны, пониженіе до минимума имущественнаго ценза, а съ другой—предоставленіе избирательныхъ правъ лицамъ, получившимъ высшее или среднее спеціальное или общее образованіе.

Не подлежитъ сомнѣнію, что вопросъ объ избирательныхъ правахъ имѣетъ большое значеніе въ дѣлѣ городского, какъ и всякаго другого, представительства. Но опытъ однако показываетъ, что это право—не только не единственное, но даже и не самое главное условіе преуспѣянія городского дѣла. Другіе факторы имѣютъ такое же, если не большее, значеніе.

Правильное устройство и взаимоотношенія органовъ городского самоуправленія—думы, управы, комиссій, словомъ: правильная, цѣлесообразная, приспособленная къ жизни постановка всего аппарата, правильное содѣйствіе и взаимодѣйствіе администраціи, достаточно широкая и прочно поставленная компетенція городского управленія—эти условія играютъ гораздо большую роль, чѣмъ избирательныя права. При наличности этихъ условій городскія управленія работаютъ мѣстами очень успѣшно и продуктивно, несмотря на очень отсталыя и устарѣлыя формы избирательнаго закона.

Городовое Положеніе 1870 года было построено на довольно широкомъ избирательномъ фундаментѣ: ничтожный взносъ по промысловому свидѣтельству на мелочной торгъ уже давалъ избирательное право какъ активное, такъ и пассивное. Съ другой стороны, и компетенція городского самоуправленія была нѣсколько шире, по крайней мѣрѣ, зависимость отъ администраціи значительно слабѣе и рамки надзора уже, чѣмъ въ настоящее время. И тѣмъ не менѣе врядъ ли кто станетъ утверждать, что прежнія городскія думы и управы вели городское дѣло лучше, работали успѣшнѣе и продуктивнѣе, чѣмъ теперешнія.

Правда, на это есть весьма существенное возраженіе: построенная исключительно на взносахъ въ городскую кассу

избирательная система 1870 года устраняла отъ избирательной урны лицъ, не платящихъ налоговъ въ пользу города, а таковыми являлись почти всѣ, принадлежащіе къ свободнымъ профессіямъ, къ чиновничеству, вообще, къ интеллигентному слою населенія. Но вотъ Городовое Положеніе для С.-Петербурга (8 іюня 1903 года) исправило эту ошибку, открывъ доступъ въ городскую думу квартиронанимателямъ.

Объ участіи этого элемента въ городскомъ самоуправленіи у насъ очень много говорили; на него возлагали большія надежды.

Восьмилѣтняя практика не оправдала ожиданій, и благотворнаго вліянія этого элемента въ составѣ думы пока не замѣтно. До сихъ поръ, сколько извѣстно, въ дѣятельность С.-Петербургскаго городского управленія не внесено ничего такого, что бы замѣтнымъ образомъ оттѣнило ее въ лучшую сторону противъ дѣятельности думы прежняго состава; скорѣе наоборотъ. И это, конечно, не потому, чтобы участіе интеллигентныхъ гласныхъ не могло принести пользы, а вслѣдствіе того, что, внося эту поправку въ избирательный законъ и усиливъ правительственный контроль, все остальное оставили безъ измѣненія, или если и измѣнили, то въ сторону менѣе благопріятную, напримѣръ: увеличеніе имущественнаго ценза въ томъ же избирательномъ законѣ.

Мы позволяемъ себѣ утверждать, что даже наилучшимъ образомъ организованная избирательная система, одна, сама по себѣ, не дастъ ожидаемыхъ отъ нея благопріятныхъ результатовъ; что безъ правильнаго устройства органовъ городского самоуправленія—думы и управы, безъ прочныхъ, цѣлесообразно поставленныхъ отношеній ихъ другъ къ другу, словомъ, безъ коренныхъ преобразованій именно этихъ, до сихъ поръ сравнительно мало обращавшихъ на себя вниманіе, сторонъ не будетъ внесено въ дѣло серьезнаго улучшенія.

Нижеслѣдующіе немногіе примѣры, можетъ быть, нѣсколько иллюстрируютъ высказанную мысль.

Возьмемъ, напримѣръ, городъ Гамбургъ. Врядъ ли кто станетъ утверждать, что избирательная система въ этомъ городѣ является сколько-нибудь удовлетворительной съ точки

зрѣнія современныхъ теоретическихъ требованій *). Она даже послѣ уничтоженія въ 1859 году стариннаго средневѣковаго строя и двукратнаго затѣмъ пересмотра все еще до сихъ поръ носитъ слѣды средневѣковья. „Городское общество“ (Bürgerschaft), управляющее этимъ городомъ, состоитъ изъ ста шестидесяти членовъ, половина которыхъ избирается всеобщимъ голосованіемъ всѣхъ платящихъ налогъ въ городскую кассу. Изъ остальной половины—40 гласныхъ избираются изъ владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ по трехклассной системѣ, а послѣдняя четверть—это нотабли города, судьи, сенаторы, члены думы и разныхъ правительственныхъ учрежденій, высшее купечество и проч. **).

Если принять во вниманіе, что въ первой куріи всеобщаго голосованія избиратели раздѣлены на два класса: первый—имѣющіе ежегодный, оплачиваемый налогомъ, доходъ въ 2.500 марокъ, второй—всѣ остальные; что въ каждомъ избирательномъ округѣ есть несомнѣнно владѣльцы, которые могутъ участвовать и въ этой куріи, и въ куріи владѣльцевъ недвижимостей; что, наконецъ, нотабли, въ большинствѣ владѣющіе недвижимостью, могутъ пользоваться избирательными правами во всѣхъ трехъ куріяхъ; если къ этому прибавить, что баллотироваться могутъ лишь лица, которыя предварительно намѣчены въ кандидаты, списки же кандидатовъ публикуются во всеобщее свѣдѣніе не болѣе какъ за двѣ недѣли до выборовъ ***),—то ясно станетъ, какъ мало такая избирательная система отвѣчаетъ современнымъ требованіямъ. Неимущіе и даже малоимущіе не имѣютъ почти никакого представительства. Въ составъ исполнительнаго органа общественнаго управленія (сената) они почти никакъ проникнуть не могутъ, ибо, въ силу самаго закона, изъ восемнадцати сенаторовъ девять обязательно должны быть лица съ высшимъ юридическимъ образованіемъ, а семь—изъ богатаго купечества. На остальныя два мѣста, при существующихъ условіяхъ выбора, гдѣ самъ сенатъ дѣятельно уча-

*) Кое-какія измѣненія внесены въ послѣднее время.

**) Greet Scelig. Verfass. & Verwaltg—d. St. B. IV s. 99.—Hamburg.

***) Ibid. стр. 21.

ствуетъ въ назначеніи кандидата, ни рабочій, ни ремесленникъ, конечно, не попадутъ; развѣ-бы они оказались вполнѣ солидарными съ воззрѣніями и стремленіями могущественныхъ нотаблей и купечества, о сплоченные ряды которыхъ до сихъ поръ разбивались всѣ усилія низшаго неимущаго и рабочаго населенія.

Какъ же управляетъ дѣлами города представительство, избранное при дѣйствіи такой отсталой избирательной системы?

Огромный торговый городъ, съ населеніемъ свыше 600 т. человѣкъ, лежитъ при впаденіи рѣки Эльбы въ Сѣверное море. Лиманъ, образуемый рѣкою, во время прилива весь затопляется морскою водою, которая сноситъ сюда всю грязь, всѣ нечистоты отъ безчисленнаго количества судовъ громаднаго мірового порта.

О степени загрязненія рѣки можно судить по тому, что въ прежнее время ученые въ одномъ кубическомъ сантиметрѣ воды насчитывали отъ 30 до 100 тыс. однѣхъ холерныхъ бациллъ. Даже значительно выше города рѣчная вода давала до 1.200 бациллъ на кубическій сантиметръ.

Теперь городъ пьетъ чистую и вкусную воду; Гамбургскія водопроводныя сооруженія, его фильтры, представляющіе „обширнѣйшее и до сихъ поръ лучшее въ свѣтѣ устройство для очищенія питьевой воды“ *), его артезіанскіе колодцы, его работы по оздоровленію почвы составляютъ предметъ всеобщаго удивленія. Его городское управленіе, руководимое знаменитѣйшими учеными и инженерами (проф. Гаффки Дёмбаръ), достигли того, что городъ, можно сказать, вполнѣ обезпеченъ отъ холерныхъ и другихъ эпидемій **).

И въ то же время Марсель, почти такой же громадный портовый городъ, какъ и Гамбургъ, несмотря на существующую тамъ французскую избирательную систему, основанную на всеобщей и равной подачѣ голосовъ, представляетъ собою, въ сравненіи съ Гамбургомъ, заразную клоаку, безъ порядочной канализаціи, безъ хорошаго водоснабженія, безъ

*) Альбертъ Шоу: „Городскія управленія въ Западной Европѣ“, стр. 582 и слѣд.

**) Ср. интересныя данныя объ оздоровленіи Гамбурга въ Городскомъ Дѣлѣ, книга 3, 1911 г., стр. 290 и слѣд.

всякихъ другихъ санитарныхъ приспособленій новѣйшаго времени, со смертностью, далеко превосходящею другіе города равной величины. Скученное въ тѣсныхъ и грязныхъ кварталахъ населеніе, несмотря на бульвары и скверы, въ извѣстныхъ частяхъ города прямо вымираетъ отъ непрекращающихся эпидемій оспы, тифа, скарлатины и нерѣдко заносимой туда холеры, которая въ Марселѣ, на благопріятной для нея почвѣ, свирѣпствуетъ съ особенной силой *).

Могутъ возразить, что успѣшная дѣятельность Гамбургскаго муниципалитета объясняется полной его свободой въ управленіи дѣлами города. Гамбургъ не только городъ, онъ и государство, онъ Вольный Городъ Гамбургъ, входящій въ составъ германской имперіи; его городская дума въ то же время и государственный парламентъ. Постановленія этой городской думы не нуждаются ни въ какомъ утвержденіи; дѣятельность ея не подлежитъ никакому контролю и надзору, въ то время какъ надъ Марселемъ стоитъ тотъ сильный и столь характеристичный для французскаго самоуправленія административный надзоръ, подъ давленіемъ котораго французскій муниципалитетъ теряетъ характеръ самоуправляющагося учрежденія.

Допуская за приведенными возраженіями извѣстную долю справедливости по отношенію къ Гамбургу и Марселю, нельзя не указать хотя бы, напр., на Берлинъ. Управляется этотъ городъ представительствомъ, избираемымъ по самой отсталой, по нашимъ понятіямъ, трехклассной избирательной системѣ и находится подъ весьма широкимъ и бдительнымъ административнымъ надзоромъ. Это, однако, не мѣшаетъ ему быть однимъ изъ самыхъ благоустроенныхъ городовъ Европы, въ санитарномъ отношеніи стоять впереди, можетъ быть, всѣхъ другихъ столицъ и пользоваться услугами, по своей необыкновенно энергичной, цѣлесообразной, высококультурной дѣятельности, по истинѣ лучшаго въ мірѣ муниципалитета.

Выше было указано, что успѣшная дѣятельность муниципалитетовъ въ гораздо большей степени, чѣмъ отъ изби-

*) А. Шоу, цит. соч., стр. 423.

рательной системы, зависитъ отъ другихъ условій, какъ-то: отъ правильнаго устройства органовъ городского управленія, отъ цѣлесообразной постановки ихъ въ отношеніяхъ между собою и къ органамъ администраціи, надзора и проч.

Къ разсмотрѣнію этихъ условій мы и обратимся и начнемъ съ городской управы.

# VI.

Наши городскія управленія. Недостатки, вызывающіе нареканія и обвиненія со стороны общества и прессы, объясняются гораздо больше организаціей управленій, чѣмъ непригодностью личнаго состава. Наши городскія управы и недостаточность ихъ личнаго состава. Составъ прежнихъ городскихъ управъ. Численный составъ западно-европейскихъ городскихъ управъ—Германіи, Австріи, Франціи, Англіи и др. Обязанности членовъ управы у насъ и въ Западной Европѣ.

---

Городскія управленія, ближайшимъ образомъ городскія управы, подвергаются постояннымъ нареканіямъ и обвиненіямъ со стороны и общества и прессы. Неудовлетворительность дѣятельности ихъ давно замѣчена и правительствомъ. Неумѣлость, бездѣятельность, нерадѣніе—господствующіе мотивы этихъ обвиненій. Чаще всего упрекаютъ членовъ управы въ бюрократизмѣ, въ предпочтеніи, отдаваемомъ бумагѣ, вмѣсто непосредственнаго живого, на мѣстахъ, дѣла, которое—не въ рукахъ облеченныхъ довѣріемъ общества городскихъ избранниковъ, а на попеченіи наемныхъ лицъ—вянетъ и глохнетъ.

Посмотримъ, насколько эти, въ общемъ заслуженныя, нареканія зависятъ отъ самой организаціи городского управленія.

Выше замѣчено, что на неудовлетворительность дѣятельности городскихъ управленій давно указывало и правительство; нужно прибавить, что въ общемъ оно весьма вѣрно оцѣнивало и причины ея. Въ этомъ отношеніи объяснительная записка Министерства Внутреннихъ Дѣлъ къ проекту преобразованія С.-Петербургскаго городского общественнаго управленія даетъ цѣнныя указанія. Достаточно замѣтить, что наиболѣе частыя и обоснованныя жалобы общества на

бездѣятельность членовъ управы, которые „не дѣло дѣлаютъ, а бумаги пишутъ“, вызываются, по мнѣнію правительства, совершенно неправильной организаціей городскихъ управъ, ихъ отношеній къ думѣ, въ частности же ошибочной постановкой управской коллегіи, создающей то „совершенно ненормальное положеніе вещей, при которомъ и голова, и товарищъ его, и члены управы все почти время посвящаютъ засѣданіямъ въ управѣ и думѣ и лишаются тѣмъ самымъ возможности заниматься дѣлами городского хозяйства“.

Начнемъ съ состава управы въ численномъ отношеніи.

Первое Городовое Положеніе (1870 г.) опредѣляло лишь минимумъ числа членовъ управы: ихъ не могло быть менѣе двухъ сверхъ городского головы.

Увеличеніе зависѣло отъ усмотрѣнія городской думы (стр. 70).

Мотивировалъ законъ свой взглядъ тѣмъ, что „опредѣленіе числа членовъ городской управы зависитъ отъ причинъ чисто мѣстныхъ, иногда временныхъ, отъ имѣющихся въ виду дѣлъ по общественному управленію, отъ состоящихъ на-лицо людей, способныхъ и желающихъ быть членами управы, наконецъ, въ извѣстной мѣрѣ, отъ денежныхъ средствъ города. Эти причины могутъ быть хорошо извѣстны и правильно оцѣнены только самою городскою думою.

Городовое Положеніе 1892 года посмотрѣло на дѣло иначе: оно, напротивъ, установило максимумъ: для губернскихъ и равныхъ имъ по значенію городовъ—въ три члена, для городовъ съ населеніемъ свыше 100 тыс. человѣкъ—до четырехъ, для столицъ—до шести. Нормальное же число—два члена управы (ст. 90).

С.-Петербургское Городовое Положеніе 1903 г. увеличило число членовъ до восьми. Дальнѣйшее, сверхъ указаннаго числа, увеличеніе членовъ управы допускалось не иначе, какъ съ разрѣшенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Измѣненіе взгляда объясняется, главнымъ образомъ, интересами городской кассы, которую имѣлось въ виду оградить отъ непроизводительныхъ расходовъ на приглашеніе излишнихъ

членовъ управы. При этомъ, повидимому, расчитывалось и на безвозмездное содѣйствіе исполнительныхъ комиссій, противъ которыхъ такъ ополчились впослѣдствіи редакторы Особого Городового Положенія 1903 г. для Петербурга.

Не безинтересно замѣтить, что даже дореформенное городовое право допускало большее число членовъ управы; такъ, въ С.-Петербургѣ въ распорядительной думѣ (управѣ), кромѣ городского головы и члена отъ короны, состояло 12 членовъ (гласныхъ) *), въ Москвѣ—10, въ Одессѣ—9 **). 60 же лѣтъ спустя, при болѣе чѣмъ утроенномъ населеніи и несравненной многосложности дѣлъ, Особое Городовое Положеніе для С.-Петербурга опредѣляетъ 8 членовъ управы!

При сравненіи по численности состава нашихъ городскихъ управъ съ западно-европейскими, разница оказывается разительная. Такъ, по Городовому Положенію для семи восточныхъ провинцій Пруссіи (30 мая 1853 г.) кромѣ бюргермейстера и его двухъ замѣстителей число членовъ управы (Stadträthen, Rathsherren, Rathsmännern) можетъ достигнуть въ городахъ съ населеніемъ до 2.500 человѣкъ—2, 10 т.—4 и 100 тысячнаго—10 человѣкъ и затѣмъ далѣе на каждыя 50 тыс. населенія—два члена управы (§ 29) ***). И это только число избранныхъ изъ состава думы, которые служатъ въ управѣ безвозмездно въ качествѣ почетныхъ „безплатныхъ“ (ündesoldete) членовъ. Кромѣ этихъ дума выбираетъ еще „платныхъ“ (Sindicus, Kämmerer, Schulrath, Baurath и проч.), число которыхъ весьма значительно. Такъ, въ Берлинѣ въ настоящее время управская коллегія состоитъ изъ 32 членовъ, по 16 изъ каждой категоріи, кромѣ бюргермейстера и его замѣстителей ****); прежде ихъ было больше *****). Кромѣ этихъ полноправныхъ членовъ управы есть еще ассесоръ лишь съ правомъ совѣщательнаго голоса.

Въ Вѣнѣ городской совѣтъ (Stadtrath), избираемый думой,

---

*) Св. Зак. 1857 г. Общ. губ. учр. ст. 4481 и Положеніе объ общ. упр. гор. Одессы ст. 2—24.

**) См. Законъ 13 февраля 1846 года.

***) R. Zelle: Die Städtordnung von 1853 in ihrer heutigen Gestallt, стр. 25.

****) Heinrich Dove: Berlin (V. Y.—B. I, стр. 130).

*****) Шоу, стр. 522.

(Gemeinderath) изъ своей среды и надѣленный правами и распорядительнаго органа общественнаго управленія и извѣстной долей исполнительной власти, состоитъ изъ двадцати пяти членовъ, считая предсѣдательствующихъ въ немъ бюргермейстера и двухъ вице-бюргермейстеровъ въ томъ числѣ. Нужно замѣтить, что на ряду съ этимъ совѣтомъ въ Вѣнѣ функціонируетъ, подъ предсѣдательствомъ того же бюргермейстера, еще магистратъ, представляющій собою органъ городской исполнительной власти, въ тѣсномъ смыслѣ слова. Въ немъ также 24 члена. Почетныхъ членовъ магистрата въ Вѣнѣ не имѣется *).

Даже во Франціи, гдѣ такъ стѣснено самоуправленіе, гдѣ мэръ и его помощники—на половину чиновники администраціи, и тамъ число этихъ помощниковъ, членовъ управы, для городовъ средней величины до двѣнадцати; для Ліона (430 т. жит.) до семнадцати **). Парижъ, гдѣ нѣтъ столичнаго мэра и обязанности его распредѣлены между префектомъ Сенскаго департамента и префектомъ полиціи, раздѣленъ на двадцать мэрій, въ каждой—одинъ мэръ и два его помощника, или вся, такъ сказать, управа состоитъ изъ шестидесяти членовъ ***).

Не останавливаясь на величайшемъ изъ городовъ міра, Лондонѣ, вслѣдствіе его совершенно особеннаго управленія, перейдемъ ко второстепеннымъ, хотя мимоходомъ вее же замѣтимъ, что тамъ число членовъ управы—старѣйшинъ (Oldermans) по закону не должно быть менѣе $^1/_3$ числа думскихъ гласныхъ. И во второстепенныхъ городахъ, за немногими исключеніями, мы видимъ городскія управы съ значительнымъ составомъ. Такъ, въ Дрезденѣ положено всѣхъ платныхъ и безплатныхъ, включая бюргермейстера и его замѣстителей—38; въ Лейпцигѣ—37; въ Кемницѣ—29 и въ Баваріи—кромѣ бюргермейстера и его замѣстителей, членовъ

---

*) Gemeindestatut für die Reichshauptstadt Wein—§§ 27, 32, 34 и др.

**) Barthelemy: Les instit. municipales d. la France, V & V, т. VII, стр. 173.

***) Lois du 5 avril 1884, sur l'organisation municipale, § 72 и Шоу.

управы, полагается отъ 6 до 16 въ городахъ съ населеніемъ въ 50 тыс. жителей и до 20 свыше этого *).

То же самое и въ другихъ государствахъ. За немногимъ исключеніемъ вездѣ городскія управы обставлены числомъ членовъ, вполнѣ достаточнымъ для выполненія возлагаемыхъ на нихъ работъ.

Если къ этому прибавить, что всѣ болѣе или менѣе значительные города Пруссіи раздѣлены, какъ выше изложено, на участки, со стоящимъ во главѣ ихъ избираемымъ городскою думою участковымъ старшиной для веденія, по порученію магистрата, на мѣстахъ дѣлъ, касающихся главнымъ образомъ школъ, благотворительныхъ, сиротскихъ, опекунскихъ учрежденій, а также городскихъ сборовъ и проч., и что въ Берлинѣ, напр., такихъ участковъ 326 **); что въ Австріи города раздѣлены на округа съ отдѣльными, довольно численными, такъ сказать, мѣстными управами (Bezirksausschuss) въ каждомъ; что въ Вѣнѣ, напр., такихъ округовъ 19 и съ избранной мѣстной управой въ составѣ 18 членовъ въ каждой, а что даже такой незначительный городъ, какъ Брюннъ (около 80 т. жителей), и тотъ имѣетъ четыре мѣстныя окружныя управы, тоже въ 18 членовъ ***), и проч., то ясно станетъ, насколько городскія управленія Западной Европы, помимо всякихъ другихъ преимуществъ, по одной только численности своего состава, такъ выгодно обставлены въ сравненіи съ нашими. И это помимо всякихъ комиссій и комитетовъ, тоже функціонирующихъ въ качествѣ исполнительныхъ органовъ городского управленія. О нихъ ниже.

Наши же городскія управы въ отношеніи численности состава поставлены прямо въ невозможно невыгодныя условія. Перегруженныя непосильной массой работы, онѣ лишены всякой возможности дѣлать свое дѣло такъ, какъ того требовали бы интересы населенія.

---

*) Vssg et. Vltg, t. IV, стр. 95; Heinze—Dresden, стр. 75; Hubschmann: Chemniz, 170, Bruno Stern—Bayern, стр. 97.

**) Heinrich Dove: Berlin, стр. 135.

***) Gemeindeverordnung für die Landeshaupstadt Brünn §§ 2, 72, 73 и др.

Нѣмецкій членъ управы, завѣдующій, положимъ, городскими строительными работами, знаетъ, что, призываемый нѣсколько разъ въ мѣсяцъ на созываемыя бюргермейстеромъ общія засѣданія управы, для разсмотрѣнія предлагаемыхъ бюргермейстеромъ вопросовъ, онъ остальное время можетъ отдавать спеціально ему порученному дѣлу, нисколько не заботясь ни объ общемъ ходѣ, ни о другихъ отрасляхъ городского управленія: отвѣтственность за это лежитъ на бюргермейстерѣ. Разработанныя какъ общегосударственными *), такъ и мѣстными инструкціями и статутами (Ortsstatute) правила, условія веденія дѣла, постоянно улучшаемыя и совершенствуемыя какъ закономъ, такъ и практикой, обставили дѣло рядомъ подробнѣйшихъ и удобнѣйшихъ формъ, которыя облегчаютъ управѣ ея работу **). Тамъ какой либо управскій Baurath не обазанъ знать и касаться текущихъ дѣлъ по поступленію сборовъ и доходовъ; на это есть другой членъ управы, Kämmerer, который вѣдаетъ этимъ вмѣстѣ съ городскимъ головой; не обязанъ также участвовать въ постановленіяхъ о выдачахъ, подписывать ордера и проч. и проч.

Нашъ членъ управы, терпящій нареканія за то, что онъ сидитъ за бумагой въ управѣ, вмѣсто того, чтобы завѣдывать живымъ дѣломъ на мѣстѣ, часто не знаетъ, что́ для него важнѣе: руководить ли городскими строительными работами, или выслушивать, составлять и подписывать управскіе ордера, постановленія, доклады и проч. И та и другая работа для него одинаково обязательна, одинаково отвѣтственна. Наша городская управа считается постоянно

---

*) Такая общая инструкція для Пруссіи издана уже въ 1835 г.

**) До какихъ подробностей доходитъ такая разработка, видно изъ того, что въ правилахъ о счетоводствѣ, бухгалтеріи, кассѣ и проч. имѣются указанія не только на всѣ формы оборотовъ, счетовъ, ордеровъ, на всѣ способы ревизіи, контроля и проч., но и на кассовые шкафы, на устройство кассовыхъ помѣщеній, на кассовые ключи, ординарные, двойные и пр. (см. Stadtkämmerer Constantin: Das Kassen—und Rechnungswesen d. Deutschen Stadtgemeinden, стр. 51, 193, 195 и др.). Касательно регистратуры, дѣлопроизводства, формъ вѣдомостей и служебныхъ бумагъ см. подобныя, до мелочей разработанныя, указанія Hammermeister: Communalverwaltungsdienst, s. 283—310.

находящейся въ законномъ составѣ и постоянно засѣдающей, почему членъ управы въ такой же степени обязанъ присутствовать при ея бумагахъ въ городскомъ зданіи, какъ при ея работахъ на мѣстахъ. Неудивительно, что при такихъ условіяхъ бюрократическое теченіе беретъ верхъ; подъ защитой канцелярскаго формализма живется спокойнѣе, чѣмъ подъ напоромъ требованій жизни, на живой работѣ.

Кто рѣшится утверждать, что положенные закономъ шесть членовъ управы справятся съ дѣлами города Москвы съ ея многомилліоннымъ бюджетомъ, или что 8-ми членовъ достаточно для С.-Петербурга съ его почти двухмилліоннымъ населеніемъ? Кто повѣритъ, что такая управа въ состояніи удовлетворить требованіямъ и запросамъ такого огромнаго, культурнаго и столичнаго города?

Изложенное, казалось бы, даетъ основаніе къ выводу о необходимости иначе, чѣмъ до сихъ поръ, отнестись къ организаціи городскихъ управъ и въ отношеніи численности состава ихъ возвратиться къ прежнему порядку, признавъ, что число членовъ управы зависитъ отъ усмотрѣнія городской думы. Допускаемое у насъ закономъ увеличеніе числа членовъ съ разрѣшенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ на дѣлѣ не является коррективомъ, не говоря уже о томъ, что такимъ путемъ можно прибавить къ составу управы одного—двухъ членовъ; исходатайствовать разрѣшенія на увеличеніе его вдвое или втрое, какъ, можетъ быть, требовалось бы, напр., для Москвы—съ шести на 25, для С.-Петербурга—съ восьми на 30, для Саратова—съ пяти на 10 и проч., невозможно по чисто формальнымъ причинамъ: это былъ бы уже вопросъ не объ увеличеніи числа членовъ управы, а о преобразованіи ея самой въ отступленіе отъ началъ, положенныхъ въ основаніе статей закона. Затѣмъ, самое разрѣшеніе правительства, какъ это оказывается на практикѣ, имѣетъ, да и можетъ имѣть, лишь чисто формальный характеръ: численность населенія, количество дѣлъ, число и характеръ городскихъ учрежденій и предпріятій, ростъ смѣты и проч.— вотъ приблизительно какими внѣшними признаками руководится заочно министерство при разрѣшеніи вопроса. Между тѣмъ эти признаки часто не даютъ никакихъ руководящихъ

указаній и нисколько не вяжутся съ условіями дѣйствительной жизни на мѣстахъ: одинъ городъ имѣетъ большое количество земли и эксплоатируетъ ее путемъ отдачи въ аренду отдѣльнымъ лицамъ или цѣлымъ образовавшимся на землѣ поселкамъ; другой, при значительно меньшемъ количествѣ земли, ведетъ собственное хозяйство и требуетъ значительно больше лицъ, чѣмъ первый. Опредѣленіе числа членовъ городской управы въ каждомъ городѣ „зависитъ отъ условій чисто мѣстныхъ, а иногда временныхъ“, а эти причины могутъ быть хорошо извѣстны и оцѣнены только самою городскою думою. Такъ говорятъ „объясненія“ къ Городовому Положенію 1870 года.

# VII.

Личный составъ управы въ качественномъ отношеніи. Образовательный цензъ, спеціальныя знанія, бухгалтерія, какъ необходимое условіе занятія должности члена управы на Западѣ. Отсутствіе всякихъ требованій у насъ и печальные результаты этого.

---

Посмотримъ, какъ организованы городскія управы въ качественномъ отношеніи.

И съ этой стороны законъ не позаботился надѣлить городскія управы сколько нибудь подготовленными работниками. Не говоря уже объ образованіи, спеціальномъ или общемъ, даже обыкновенная грамотность не ставится условіемъ для занятія должности члена управы и городского головы. Эта грамотность, конечно, закономъ предполагается; но при отсутствіи опредѣленныхъ требованій, малограмотность городскихъ управъ, особенно, въ незначительныхъ городахъ, давно констатирована министерствомъ и служитъ, по его мнѣнію, причиною того, что у насъ нерѣдко и теперь городскими дѣлами заправляетъ канцелярія.

И въ Западной Европѣ не всѣ городскіе статуты ставятъ прямыя требованія относительно образовательнаго ценза. Такъ, въ то время, когда статутъ Гамбурга, какъ выше было указано, требуетъ, чтобы изъ 18 членовъ управы (сенаторовъ) непремѣнно девять были съ высшимъ юридическимъ образованіемъ, а въ Вѣнѣ весь магистратъ долженъ состоять изъ „свѣдущихъ законовѣдовъ и другихъ спеціалистовъ“ (§ 31 статута), статуты Прусскіе и даже Берлина совершенно умалчиваютъ объ этомъ. Но требованія жизни, въ одной стороны, и косвенныя указанія закона, съ другой, дали на практикѣ то, что нигдѣ въ Европѣ не предъявляютъ къ членамъ управъ такихъ высокихъ требованій и нигдѣ магист-

раты не обставлены такими серьезно образованными людьми, такими знатоками и спеціалистами дѣла, какъ именно въ Пруссіи.

Въ Берлинѣ—15 платныхъ членовъ магистрата и бо́льшая часть ихъ владѣетъ дипломами на занятіе судебныхъ и административныхъ должностей, другіе — аттестатами спеціальныхъ высшихъ учебныхъ заведеній, а почти всѣ почетные (безплатные), кромѣ того, извѣстные знатоки различныхъ отраслей городского хозяйства.

Иностранные наблюдатели нѣмецкихъ муниципалитетовъ съ большой похвалой отзываются о серьезной подготовкѣ, основательныхъ знаніяхъ, которыми владѣютъ тамошніе члены магистратовъ. Эти личныя качества наряду съ весьма практичной постановкой всего состава городского управленія и даютъ тѣ изумительные даже для американца результаты, о которыхъ разсказываетъ, напр., Шоу (стр. 534 и др.).

Безъ серьезной и спеціальной подготовки нѣмцы не могутъ себѣ представить члена магистрата. Въ особенности основательное знакомство съ финансовой наукой и счетоводствомъ считается какъ бы неизбѣжнымъ условіемъ для занятія нѣкоторыхъ должностей, по крайней мѣрѣ бюргермейстера болѣе или менѣе значительнаго города. Бюргермейстеръ, не знающій бухгалтеріи, незнакомый съ финансовымъ дѣломъ, былъ бы въ Германіи исключительнымъ явленіемъ. Знаменитый по своей общественной и политической дѣятельности бюргермейстеръ Берлина—Форкенбекъ былъ серьезнымъ финансистомъ; а извѣстный авторъ реформы подоходнаго налога, Миккель, призванъ на министерскій постъ изъ Франкфурта, гдѣ онъ былъ городскимъ головой.

Казалось бы, и для насъ наступило время предъявить нѣкоторыя требованія къ лицамъ, претендующимъ стать во главѣ городского управленія: хотя бы знакомства со счетоводствомъ отъ членовъ управы, завѣдующихъ кассой и бухгалтеріей, или извѣстныхъ техническихъ знаній отъ завѣдующихъ городскими строительными работами или сооруженіями и проч. Въ особенности важно знакомство съ счетоводствомъ. Кому изъ прикасавшихся близко къ городскому дѣлу не извѣстна та невообразимая путаница въ городскихъ отчетахъ,

тѣ нескончаемыя пререканія и споры городскихъ управъ съ ревизіонными комиссіями, то безпомощное состояніе городского головы или члена управы, блуждающаго въ невѣдомыхъ ему дебряхъ дебетовъ, кредитовъ, активовъ, пассивовъ, онколей, переходящихъ суммъ и проч. и принужденнаго, силою вещей, въ концѣ концовъ признать правильнымъ массу непонятныхъ ему цифръ, рядъ не провѣренныхъ имъ данныхъ.

Кому не извѣстно, что, именно благодаря такой путаницѣ, такой непроницаемой для простого гласнаго тьмѣ въ управскихъ отчетахъ, наши городскія думы относятся весьма пассивно къ важнѣйшей обязанности управъ—представленію отчетовъ ежегодно и аккуратно. Въ то время, когда на Западѣ ни одна дума не потерпитъ малѣйшаго промедленія въ представленіи отчета объ израсходованіи суммъ и вообще о дѣйствіяхъ своихъ городскихъ управленій, наши управы иногда годами ихъ не составляютъ, а городскія думы, нерѣдко въ одномъ засѣданіи, въ теченіе двухъ—трехъ часовъ, умудряются заслушать и утвердить запоздалые отчеты за нѣсколько лѣтъ. Такихъ случаевъ не мало и ихъ можно указать.

Многіе безпорядки и даже злоупотребленія часто объясняются исключительно этимъ поголовнымъ незнаніемъ правилъ счетоводства. Самоучка-бухгалтеръ управы пользуется одними пріемами и формами. Такой же самоучка-счетоводъ ревизіонной комиссіи ихъ не признаетъ и рекомендуетъ другіе, свои. А полуграмотный членъ управы не знаетъ ни тѣхъ, ни другихъ. Понятно, что при такихъ порядкахъ всякимъ перерасходамъ, недочетамъ и даже хищеніямъ и растратамъ открыты всѣ двери настежь. И долго, подъ прикрытіемъ непонятныхъ для управы бухгалтерскихъ іероглифовъ, длится такое хозяйничанье, пока не образуется въ кассѣ такая яма, что своей зіяющей глубиной встряхнетъ даже благополучнаго въ своемъ невѣдѣніи „градскаго главу“.

Для составленія смѣтъ преподаны теперь опредѣленныя правила, которыми городскія управленія обязаны руководствоваться.

Это однообразіе вноситъ извѣстную ясность и порядокъ.

Для отчетовъ такихъ формъ не имѣется: личному усмотрѣнію и полуграмотной изобрѣтательности открытъ полный просторъ.

При большомъ числѣ нынѣ существующихъ разныхъ практическихъ и теоретическихъ курсовъ счетоводства и бухгалтеріи, требованіе этихъ знаній, хотя бы отъ городскихъ головъ и членовъ, завѣдующихъ кассой и бухгалтеріей, врядъ ли вызвало бы какія-либо затрудненія. А ясность и порядокъ, внесенные въ городскіе финансы, уже одни сами по себѣ, повели бы къ очень важнымъ измѣненіямъ и улучшеніямъ въ городскомъ хозяйствѣ.

Послѣ всего изложеннаго нельзя не придти къ заключенію, что всѣ недостатки въ дѣятельности нашихъ управъ, вся эта лѣнь, апатія, бюрократизмъ и канцелярщина, заѣдающіе все живое, вся эта неспособность, незнакомство съ порученнымъ дѣломъ, словомъ: всѣ тѣ дефекты, на которые постоянно указываютъ и пресса, и общество, за которые падаетъ такая масса упрековъ и нареканій на городское самоуправленіе—все это въ гораздо большей степени зависитъ отъ организаціи городского дѣла, отъ обстановки, данной ему самимъ закономъ, чѣмъ отъ личныхъ недостатковъ персонала. И пока существуетъ такая организація, какія улучшенія можетъ внести усиленіе правительственнаго надзора или измѣненіе избирательной системы, которыми ограничивались всѣ до сихъ поръ произведенныя реформы городского самоуправленія? И какое сбереженіе средствъ городской кассы можетъ получиться, когда любая ошибка при возведеніи какой-либо постройки, любой недосмотръ въ земельномъ хозяйствѣ, усиленное требованіе начальниковъ войсковой части при расквартированіи и проч. поглотитъ сумму, достаточную на содержаніе 2—3 и даже 5 членовъ управы! Мы ужъ не говоримъ объ обязательныхъ расходахъ, растущихъ значительно быстрѣе расходовъ другихъ категорій; растутъ они и вслѣдствіе увеличивающихся требованій, растутъ и вслѣдствіе неумѣлости, незнанія и полуграмотности городскихъ хозяевъ.

# VIII.

Замѣщеніе должностей членовъ управы у насъ и на Западѣ: три системы. Платные и безплатные члены управы въ Пруссіи и др.

---

Перейдемъ къ вопросу о замѣщеніи должностей городской управы.

Практикующіяся въ Европѣ правила замѣщенія должностей въ городскихъ управахъ можно въ общемъ свести къ слѣдующимъ тремъ системамъ: 1) по назначенію отъ правительства, 2) частью по выбору, частью по назначенію и 3) исключительно по выбору; причемъ: а) только изъ среды гласныхъ думы и б) и изъ постороннихъ сферъ.

Система назначенія отъ правительства существовала во Франціи, гдѣ во всей чистотѣ и послѣдовательности она проводилась при обѣихъ имперіяхъ. На мэра и его адъюнктовъ смотрѣли, какъ на представителей центральной власти, въ особенности на перваго: какъ глава мѣстной полиціи. какъ должностное лицо, уполномоченное закономъ на принятіе мѣръ общественной безопасности и спокойствія, на изданіе обязательныхъ для населенія приказовъ и распоряженій, мэръ считался дѣйствующимъ въ качествѣ представителя правительственной власти, поставленной надъ нимъ въ лицѣ префекта, подъ непосредственнымъ контролемъ котораго онъ состоитъ *). Насколько такая точка зрѣнія считалась господствующей, можно видѣть хотя бы изъ того, что, когда послѣ Франко-Прусской войны общество стало склоняться въ сторону выборнаго начала и въ Національномъ Собраніи сдѣлана была попытка провести въ этомъ смыслѣ законъ, такой государственный человѣкъ, какъ Тьеръ, бывшій въ то

*) Barthelemy. Inst. municip. p. 185.

время президентомъ республики, запротестовалъ и пригрозилъ отставкой, въ случаѣ принятія его. И законопроектъ былъ взятъ обратно *). Проведено избирательное начало только для небольшихъ общинъ. Держась того взгляда, что чѣмъ меньше община, тѣмъ больше ей можно предоставить правъ, французскіе законодатели не рѣшились предоставить городамъ, съ населеніемъ отъ 20.000 чел. право избирать себѣ городского голову: онъ по прежнему назначался главою государства.

Измѣнился этотъ порядокъ только съ изданіемъ закона 5 апрѣля 1884 года, когда выборное начало введено, какъ принципъ *). Но Парижъ все же исключенъ изъ этого общаго положенія: въ немъ столичнаго мэра собственно нѣтъ; его замѣняютъ Сенскій префектъ въ дѣлахъ хозяйственныхъ и общинно-административныхъ и префектъ полиціи въ дѣлахъ полицейскихъ **).

Система полуизбирательная практикуется въ Бельгіи, гдѣ городской голова (bourgmestre) назначается королемъ изъ среды гласныхъ думы, а члены управы (échevins) избираются думою.

Также и въ Италіи, гдѣ синдики назначаются короною, и прежде въ Испаніи—алькады.

Чистая избирательная форма примѣняется повсемѣстно въ Германіи, въ Австріи и, по общеимперскому Городовому Положенію, у насъ. Разница та, что у насъ составъ управы избирается исключительно изъ среды гласныхъ, или лицъ, имѣющихъ право голоса на избирательныхъ собраніяхъ, а въ Германіи, въ особенности именно тамъ, гдѣ дѣйствуетъ Прусское городовое право, бюргермейстеры и ихъ замѣстители, а также всѣ платные члены магистрата не только избираются изъ лицъ, постороннихъ думѣ, но гласнымъ думы законъ даже запрещаетъ выбираться на эти должности ***). Въ свою очередь и всѣ эти должностныя лица, пока они состоятъ на городской службѣ, не могутъ баллотироваться

*) Шоу, стр. 399.

**) Loi d. 5 avril 1884, §§ 91, 92 etc.

***) Städteordnung §§ 17 и 30.

въ гласные думы. Одни только почетные члены посылаются думою изъ своей среды въ городской магистратъ для безвозмездной службы обществу.

Такой способъ замѣщенія городскихъ должностей отчасти объясняется исторически сложившимся взглядомъ на общественную службу, какъ на безвозмездный трудъ въ пользу общины *). Такъ смотрѣлъ прежде и нашъ законъ: градскіе головы, члены общей и шестигласной думы, ратманы, магистраты несли службу безвозмездно, какъ теперь безвозмездно служатъ предводители дворянства.

Но однимъ историческимъ наслѣдіемъ объяснить это явленіе въ современномъ обществѣ врядъ ли возможно. И во Франціи, какъ и въ нѣкоторыхъ другихъ странахъ, служба мэра съ его адъюнктами по закону безвозмездна; законъ предоставляетъ имъ лишь право на возвратъ понесенныхъ ими при исполненіи служебныхъ обязанностей расходовъ, а также извѣстныя суммы на представительство (Lois d. 5 avril § 74).

Но эти remboursement des frais и indemnités, при всей осторожности и экономности французскихъ гласныхъ въ израсходованіи общественныхъ денегъ, составляютъ обыкновенно суммы, вполнѣ замѣняющія собою изрядное вознагражденіе за службу.

Не то въ Германіи. Тамъ эти почетные члены магистрата дѣйствительно несутъ свою службу безвозмездно и ихъ расходы по службѣ (Auslagen) возвращаются имъ лишь въ размѣрѣ дѣйствительно затраченныхъ ими суммъ. И такая постановка вопроса объясняется тамъ гораздо болѣе цѣлесообразностью, общеполезностью ея, чѣмъ исторической традиціей.

Близкое, по возможности совершенное, знакомство съ дѣломъ, къ которому человѣкъ приставленъ, считается въ Гер-

*) Самый текстъ статьи изложенъ въ томъ смыслѣ, что выборная городская служба въ принципѣ считается безвозмездною. Магистратъ состоитъ, говоритъ § 29 Прусскаго статута, изъ бюргермейстера, одного его замѣстителя, извѣстнаго количества шёфеновъ и, гдѣ надобность это укажетъ, еще изъ одного или нѣсколькихъ платныхъ членовъ магистрата.

маніи необходимымъ условіемъ занятія какой бы то ни было должности—частной, общественной или государственной—все равно. Нѣмецъ—по преимуществу спеціалистъ. Онъ не довольствуется требованіемъ образованія вообще, или даже прохожденіемъ какой-либо отрасли наукъ. Въ Германіи недостаточно имѣть, напр., дипломъ объ окончаніи курса юридическихъ наукъ. Кромѣ того необходимо держать отдѣльные экзамены для службы въ судѣ, на право занятія судебной должности, для службы по администраціи, на право занятія административной должности и проч. *). Нѣмцы всего болѣе опасаются, чтобы дѣло не попало въ руки недостаточно подготовленныхъ или мало компетентныхъ людей. Въ Берлинскомъ магистратѣ, напр., полагаются два члена управы по строительной части (Bauräte): одинъ для надземныхъ, другой для подземныхъ работъ (Hochbau-Tiefbau), и кому же не извѣстно, что въ Берлинѣ одна изъ лучшихъ канализацій въ Европѣ. Кто не знаетъ, вообще, необыкновенной дѣловитости нѣмецкихъ муниципалитетовъ! Всѣ городскія работы отвѣчаютъ требованіямъ научнымъ, отличаются и необыкно-

*) Приведемъ, какъ образчикъ, нѣкоторыя опредѣленія закона. „Окружная управа состоитъ изъ регирунгспрезидента и шести членовъ, изъ которыхъ четыре выборные, остальные два по назначенію; одинъ изъ нихъ долженъ имѣть право на занятіе судебныхъ, другой—на занятіе административныхъ должностей“; или: „Коллегія, вѣдающая въ административномъ порядкѣ разверстаніемъ земельныхъ владѣній (Auseinandersezungsbehörde), должна въ своемъ составѣ имѣть, кромѣ регирунспрезидента и его замѣстителя, по крайней мѣрѣ два члена, изъ которыхъ одинъ долженъ обладать правомъ на занятіе судебной должности и быть свѣдущимъ въ наукѣ сельскохозяйственной промышленности (der Landwirtschaftlichen Gewerbslehre kündig sein), а другой долженъ имѣть право на занятіе должности агронома (Oekonomiekomissarius)“; или: „Рѣшенія постановляютъ по большинству голосовъ; но если при этомъ въ присутствіи окажется четное число членовъ, то передъ голосованіемъ одинъ выходитъ, именно младшій по возрасту, но таковымъ не долженъ быть членъ управы, имѣющій право на занятіе судебныхъ должностей, ни докладчикъ“. См. Gesetz. über die allgemeine Landerverwaltung §§ 23, 28, 33 и т. д. Бѣглаго взгляда на приведенный законъ достаточно, чтобы убѣдиться, съ какой подробностью регламентируется весь ходъ и всѣ движенія административной машины и какъ заботливо спеціализируется работа каждаго отдѣльнаго винта ея, каждой пружины.

венной практичностью, солидностью и въ то же время дешевизною. Нѣмцы въ этомъ отношеніи превзошли практичныхъ американцевъ. Восхищаясь Берлинскими городскими постройками, сооруженіями и предпріятіями, Шоу, между прочимъ, удостовѣряетъ, что на замощеніе улицъ Нью-Іоркъ истратилъ въ десять разъ больше, чѣмъ Берлинъ, и тѣмъ не менѣе Берлинъ вымощенъ превосходно, а въ Нью-Іоркѣ, за исключеніемъ нѣсколькихъ любимыхъ улицъ, остальныя такъ же непроходимы, какъ въ Константинополѣ или въ Дамаскѣ (Шоу, стр. 534).

Таковъ взглядъ нѣмецкой практики. Ни историческія традиціи, ни требованія теоретической послѣдовательности не смущаютъ нѣмцевъ: общее благо, задачи культуры, практичность, цѣлесообразность, жизнеспособность—вотъ тѣ цѣли, къ которымъ стремятся они въ своихъ общественныхъ дѣлахъ, нерѣдко примиряясь, ради ихъ, съ колебаніемъ нѣкоторыхъ принциповъ. Такой крупный ученый, какъ Гнейстъ, оцѣнивая серьезныя и вѣскія возраженія противъ прусской трехклассной избирательной системы, въ концѣ концовъ видитъ оправданіе ея въ томъ, что она „оказалась способною просуществовать цѣлое полстолѣтіе (ко времени изданія его книги), не вызывая противъ себя серьезнаго противодѣйствія *).

У насъ преобладаетъ другая точка зрѣнія. Мы находимъ, что веденіе городского дѣла можетъ быть поручено лишь лицамъ, избраннымъ, облеченнымъ довѣріемъ населенія. И хотя на дѣлѣ эти избранныя и облеченныя довѣріемъ лица, не обладая необходимыми свѣдѣніями, нерѣдко попадаютъ цѣликомъ въ руки наемныхъ людей, зачастую такихъ-же невѣждъ и лишь выдающихъ себя за спеціалистовъ, мы миримся съ этимъ. Рѣзкое противорѣчіе дѣйствительности съ правдой насъ мало смущаетъ; мы хладнокровно смотримъ, какъ иной членъ управы, никогда ранѣе не слыхавшій ни о какихъ-то компаундахъ, двойныхъ расширеніяхъ, формулахъ Дарси и проч., стоитъ во главѣ водопроводнаго дѣла и даже занимается перестройкой и расширеніемъ водопро-

*) Rudolf Gneist: „Die nationale Rechtsidee“ etc.

водной сѣти. И дума за спиной его отлично видитъ его спеціалиста, назначеніе и увольненіе котораго зависитъ не отъ управы. Нѣмецкое сознаніе не мирится съ такими заслонками; стремясь къ правдѣ, опредѣленности и ясности въ общественномъ дѣлѣ, оно ставитъ вопросъ прямо и открыто, хотя врученіе общественныхъ дѣлъ лицамъ, часто совершенно чуждымъ городской общинѣ, не принадлежащимъ даже къ числу городскихъ гражданъ, гораздо больше противорѣчитъ историческимъ традиціямъ въ Германіи, чѣмъ у насъ. Но тамъ, однако, этимъ не смущаются: находя такой порядокъ цѣлесообразнымъ, для дѣла полезнымъ, приглашаютъ способнаго человѣка, хотя бы изъ-за тридевяти земель, спокойно и открыто вручаютъ дѣло ему самому, не заслоняя его „своимъ избранникомъ“.

Скажутъ—и наша дума можетъ при желаніи провести такого спеціалиста въ составъ управы, поставивъ его во главѣ исполнительной комиссіи (Г. П. ст. 104).

Но разница слишкомъ очевидна. Не касаясь пока вопроса о томъ, насколько нецѣлесообразна существующая у насъ организація исполнительныхъ комиссій, замѣтимъ, что вѣдь дѣло идетъ о постановкѣ городского самоуправленія, объ организаціи самой управы, о достаточной подготовкѣ ея членовъ, а не о возможности, при неподготовленныхъ представителяхъ городского общества, приглашать спеціалистовъ, коимъ и поручать дѣло. Это вѣдь и является причиною столь сильно порицаемаго нынѣ явленія, что, при полуграмотномъ избранникѣ общества, дѣломъ ворочаетъ наемный яко бы спеціалистъ, а зачастую и секретари.

Ниже, при обсужденіи положенія городского головы, мы еще вернемся къ затронутому сейчасъ вопросу. Теперь скажемъ нѣсколько словъ о почетныхъ членахъ городской управы.

# IX.

Занятіе безплатной должности въ городскомъ самоуправленіи, какъ обязанность и въ то же время какъ право, которымъ можетъ быть надѣленъ только полноправный гражданинъ. Послѣдствія уклоненія отъ службы городской на Западѣ. Противоположный взглядъ у насъ. Городская служба при прежнихъ порядкахъ считалась унизительной. Лишь дарованіе городского самоуправленія вызвало другое отношеніе къ занятію городскихъ должностей. Съ изданіемъ Городового Положенія 1870 г въ рядахъ городскихъ должностныхъ лицъ появляются не только дворяне, которые прежде „ради ихъ достоинства“ освобождались отъ этой службы, но и титулованные представители аристократіи. Обязанности гласнаго и уклоненіе отъ ихъ исполненія.

---

Вопросъ объ избраніи почетныхъ (безплатныхъ) членовъ управы тѣсно связанъ съ вопросомъ объ обязанности гражданъ нести общественную службу. Лишь при такой обязанности можно ожидать практическихъ результатовъ отъ введенія этого новаго для насъ института.

Въ Западной Европѣ почти повсемѣстно такая обязанность признается, какъ непререкаемое, вѣками унаслѣдованное, начало.

Окрѣпшіе, какъ мы выше видѣли, въ эпоху борьбы императоровъ противъ папской власти въ союзѣ съ ними или чаще всего на сторонѣ ихъ въ долгой исторической ихъ тяжбѣ съ феодалами, поставленные часто въ необходимость собственными силами и средствами защищать свое существованіе, города Западной Европы, то на почвѣ дарованныхъ имъ правъ и привиллегій, то въ силу своего значенія политическаго и промышленнаго, быстро росли и, крѣпко охраняя свою автономію, уже рано поднялись (въ Германіи и Италіи) до самостоятельныхъ городовъ и государствъ, имѣвшихъ свою армію, свою юстицію, свою монету и свое, почти

независимое отъ центральной государственной власти, управленіе. Это управленіе находилось по большей части въ рукахъ знатнѣйшихъ гражданъ, старыхъ родовъ, патриціевъ; принадлежность къ такой корпораціи составляла гордость и честь гражданина, а занятіе какой либо выборной должности въ такой автономной общинѣ было цѣлью стремленій лучшихъ людей, такъ какъ давало силу, значеніе и почетъ, далеко превышавшіе всякое денежное вознагражденіе.

Такой взглядъ на общественныя должности устоялъ и въ эпоху постепеннаго паденія городовъ и, какъ наслѣдіе вѣковъ, сохранился и до настоящаго времени. И теперь обязательное служеніе городской общинѣ (такъ называемое право на занятіе безплатной должности) считается большою честью и въ германскихъ городовыхъ статутахъ разсматривается, какъ „право, которымъ могутъ пользоваться лишь полноправные граждане города“; лица, занимающія таковыя должности, пользуются большимъ почетомъ и уваженіемъ со стороны своихъ гражданъ. Этотъ взглядъ общества отразился и въ законѣ, который за уклоненіе отъ обязательной службы грозитъ наказаніемъ: „каждый полноправый (т. е., по нашему, имѣющій право голоса на избирательныхъ собраніяхъ) гражданинъ обязанъ принять безплатную должность въ городскомъ управленіи и представительствѣ и исполнять ее по меньшей мѣрѣ въ теченіе трехъ лѣтъ“. Изъятія допускаются лишь для больныхъ, стариковъ (свыше 60 лѣтъ), для врачей, для имѣющихъ постоянныя занятія, требующія частыхъ и продолжительныхъ отлучекъ и проч. Внѣ этихъ причинъ уклоненіе влечетъ за собою потерю гражданскихъ правъ, на время отъ 3 до 6 лѣтъ, и обложеніе прямыми налогами въ увеличенномъ противъ нормы размѣрѣ отъ $^1/_8$ до $^1/_4$ *). Въ Тріестѣ, напр., наказаніе за такое уклоненіе доходитъ до штрафа въ 500 флориновъ и до потери избирательныхъ правъ **).

Не то у насъ. Хотя, какъ выше было изложено, города въ началѣ нашей исторіи играли „активную и притомъ

*) Städteordnung: Berlin § 74. Rheinprov. § 79 и проч.

**) Verfassung d. Stadt Triest § 53.

очень важную роль въ политическомъ строѣ тогдашней Россіи"; въ качествѣ центровъ культурной и промышленной жизни, но это длилось лишь до XII вѣка, до татарскаго нашествія. Только Новгородъ и Псковъ продолжали свое самостоятельное и независимое положеніе до XVI вѣка. Съ этого времени городъ, утративъ значеніе мѣстной автономной единицы, превращается въ конгломератъ ничѣмъ между собою несвязанныхъ тяглыхъ общинъ, цѣликомъ подчиненныхъ мѣстной административной власти, и только со времени изданія Городового Положенія 1785 года дѣлается попытка надѣлить городъ извѣстной самостоятельностью, образовать изъ него земскую единицу, обладающую извѣстными автономными правами *).

Но зачаткамъ этихъ правъ, заложеннымъ Императрицей Екатериной II, не суждено было развиваться; напротивъ, сохраняясь на бумагѣ, они какъ-то глохли въ дѣйствительной жизни. До преобразованія Императора Александра II историческія условія мало благопріятствовали у насъ развитію началъ самоуправленія и до Городового Положенія 16 іюля 1870 года наши города въ дѣйствительности его не знали.

Понятно, что при такой полной подчиненности мѣстной административной власти и должности лица общественнаго управленія не могли высоко стоять во мнѣніи общества. На бумагѣ—выборные представители общины, они на дѣлѣ были послушными и безгласными исполнителями начальственныхъ предписаній и приказовъ. На службу по городскимъ выборамъ законъ смотрѣлъ, какъ на тяглую повинность, и значеніе ея въ глазахъ закона было настолько не велико, что уже Императрица Екатерина II, отнесшаяся, видимо, съ нѣкоторымъ вниманіемъ къ городскимъ обывателямъ, „средняго рода людямъ", создавшая даже почтенное званіе „именитыхъ гражданъ", въ своемъ положеніи 1785 года считала однако неприличнымъ для дворянъ, „ради ихъ достоинства", нести городскую службу даже въ качествѣ гласнаго. Впослѣдствіи же этимъ „достоинствомъ" начинаютъ проникаться и нѣко-

*) Дитятинъ „Устройство и управл. городовъ Россіи" т. I, стр. 107 и слѣд.

торыя группы торгово-промышленнаго класса; такъ что къ изданію новаго положенія о гильдіяхъ 1824 года получили право отказываться отъ службы городской, за исключеніемъ должности городского головы, и купцы первой и второй гильдій. Тягло оставалось лишь на плечахъ мѣщанъ, цѣховыхъ и купцовъ третьей гильдіи.

Если ко всему вышесказанному прибавить, что только въ 1842 году, т. е. за какія нибудь 28 лѣтъ до Городового Положенія 1870 года, служившіе по городскимъ выборамъ 3-й гильдіи купцы и мѣщане освобождены отъ тѣлесныхъ наказаній *), а до того времени эти члены шестигласной думы, такъ же какъ ратманы и бургомистры, публично наказывались плетьми черезъ палача, то ясно станетъ, какое значеніе могла имѣть въ глазахъ общества выборная городская служба, какимъ уваженіемъ могли пользоваться лица, къ ней обязательно привлекаемыя, хотя и наряженныя, какъ ратманы, въ мундиры, со шпагами и треуголками, и почему каждый заурядный обыватель, при малѣйшей возможности, старался уклониться отъ этой тяжелой служебной повинности, не дававшей ни правъ, ни почета, ни матерьяльныхъ выгодъ и въ то же время грозившей не малой отвѣтственностью передъ начальствомъ и „казной“, отвѣтственностью, особенно страшною для малограмотныхъ, темныхъ въ законѣ мѣщанъ и ремесленниковъ, опиравшихся въ службѣ исключительно на своихъ секретарей и письмоводителей, умѣвшихъ по крайней мѣрѣ разбираться, хотя часто и съ грѣхомъ пополамъ, въ непроходимомъ для простого обывателя лабиринтѣ циркуляровъ, журналовъ, росписей, вѣдомостей и проч.

Правительствомъ очень рано было замѣчено уклоненіе городскихъ сословій отъ выборной службы въ городскихъ учрежденіяхъ и однажды даже былъ поставленъ вопросъ о томъ, „какъ возвысить служеніе гражданъ“, возбудить въ нихъ желаніе заниматься онымъ **). Но при томъ приниженномъ, безправномъ положеніи, въ которомъ находилось

*) Дитятинъ, т. II, стр. 158, 419 и др.
**) Ibid., стр. 244.

выборное городское управленіе, „средствъ возвысить служеніе городу“, конечно, не оказалось. Ихъ могло дать только самоуправленіе.

Только извѣстная, закономъ прочно установленная, самостоятельность и автономія городского самоуправленія, огражденнаго отъ начальственнаго усмотрѣнія, а тѣмъ паче произвола мѣстной администраціи, могла поднять въ глазахъ населенія городскую службу на ту высоту, на которой даже „достоинство“ дворянина не считало ее для себя унизительной. И мы въ дѣйствительности вскорѣ видимъ въ средѣ городского правительства и управленія не только рядовыхъ дворянъ, но и потомковъ знатнѣйшихъ родовъ и князей Рюриковичей.

Служебная самостоятельность и личное достоинство, сообщенныя представителямъ городского самоуправленія, показались впослѣдствіи даже не совсѣмъ удобными и мало совмѣстимыми съ нашими традиціями, съ нашими унаслѣдованными взглядами на городского обывателя и на мѣстное начальство. При первомъ пересмотрѣ Городового Положенія въ 1892 году, вмѣстѣ съ усиленіемъ надзора, было нѣсколько, такъ сказать, сокращено, конечно по нашимъ мѣриламъ, и это „достоинство“: городской голова губернскаго города, приравненный Гор. Пол. 1870 г. „по шитью на мундирѣ“ къ пятому классу, былъ пониженъ на одинъ классъ.

Не такъ смотрятъ на Западѣ: высокое уваженіе и почтеніе, которыми пользуются „безплатные“ работники городского самоуправленія, всѣми мѣрами и способами поддерживается, такъ какъ это одинъ изъ наиболѣе вѣрныхъ способовъ „пріобрѣтать для городской общины не только безвозмездное, но и самое продуктивное, самое усердное и идейное сотрудничество лучшихъ, образованнѣйшихъ и высоко стоящихъ гражданъ“. Такъ работали Вирховы для оздоровленія и канализаціи Берлина, такъ работаютъ высшіе представители науки и искусства для перестройки, оздоровленія, украшенія германскихъ городовъ, для доставленія населенію, въ особенности бѣднѣйшей его части, въ цѣломъ рядѣ учрежденій, предпріятій, наиболѣе удобныхъ и наиболѣе дешевыхъ и культурныхъ условій жизни.

Но всѣхъ выгодъ, которыхъ у насъ можно было ожидать отъ этой перемѣны во взглядѣ на общественную службу, населеніе не получило, такъ какъ, даровавъ городской общинѣ самоуправленіе, поднявъ на извѣстную высоту общественную службу, законъ нашъ, вмѣсто того, чтобы привлечь къ ней обязательно высшіе слои городского населенія, освободилъ отъ нея и тѣхъ, на чьихъ плечахъ прежде лежало это тягло. Городская служба перестала быть обязательной и для мѣщанъ. Такая постановка вопроса находитъ свое оправданіе въ исторически сложившемся у насъ взглядѣ на несеніе государственныхъ и общественныхъ тяготъ и повинностей. Это издавна было дѣломъ низшихъ сословій: всю эту тяжесть несли они на своихъ плечахъ; высшіе правили, пользуясь лишь выгодами государственной службы. Даже и теперь, при всеобщей воинской повинности, при полномъ почти уравненіи правъ передъ закономъ, вѣроятно, не легко было бы провести то ясное для европейца начало, по которому каждый гражданинъ обязанъ, по мѣрѣ своихъ силъ, работать для своей общины, нести службу какъ въ ея представительствѣ, такъ и въ управленіи. У насъ такое принужденіе считалось бы вѣроятно стѣсненіемъ личной свободы гражданина, нарушеніемъ его права распоряжаться своимъ трудомъ, какъ и принудительная примычка къ городской канализаціонной сѣти считается ограниченіемъ правъ собственника въ распоряженіи его имуществомъ, тогда какъ въ Западной Европѣ, гдѣ право собственности уважается и защищается, во всякомъ случаѣ, не меньше, чѣмъ у насъ, тамъ домъ, пока онъ не соединенъ съ городской канализаціей, не считается „жилымъ помѣщеніемъ“, не можетъ быть ни занимаемъ хозяиномъ, ни отдаваемъ въ наймы.

Но если не требовать отъ каждаго гражданина обязательной службы въ представительствѣ, то по крайней мѣрѣ отъ тѣхъ, которые добровольно вошли въ него, можно бы требовать обязательной работы. Пусть остается свободнымъ право идти или не идти въ гласные думы; но пусть каждый, добровольно вступившій въ число гласныхъ, знаетъ, что онъ можетъ быть привлеченъ къ обязательной и безвозмездной работѣ въ пользу городской общины; что онъ долженъ въ

своемъ званіи гласнаго видѣть не только одно почетное и до извѣстной степени вліятельное положеніе и нерѣдко связанныя съ нимъ выгоды, но и большую и серьезную обязанность. Если ему его занятіе, средства или прочія условія не позволяютъ отдавать обществу свое время и свой даровой трудъ, пусть онъ остается въ сторонѣ отъ городского представительства. Отъ этого дѣло только выиграетъ: въ составъ думы будутъ стремиться только наиболѣе обезпеченные, наиболѣе свободные и подготовленные граждане.

Такое требованіе врядъ ли будетъ противорѣчить взглядамъ общества. До такой „гражданственности“ мы, кажется, уже доросли. И теперь слышатся рѣзкія осужденія тѣмъ порядкамъ, при которыхъ иной гласный, добившійся, нерѣдко съ большими усиліями, мѣста въ думѣ, появляется лишь въ первыя засѣданія, усердно принимаетъ участіе въ выборѣ городского головы, состава управы, директора городского банка и затѣмъ скрывается цѣлыми мѣсяцами (а бываетъ, и годами), появляясь лишь рѣдкимъ гостемъ и то обыкновенно по приглашенію другихъ, или по какимъ нибудь личнымъ причинамъ. Отъ устраненія такихъ гостей изъ состава думы городъ можетъ только выиграть. Изложенное приводитъ къ заключенію, что теперь, казалось-бы, сознаніе гражданскихъ обязанностей стоитъ и у насъ настолько высоко, что законъ могъ бы потребовать отъ лица, добровольно вошедшаго въ составъ думской коллегіи, обязательнаго служенія городу, въ должности безплатнаго почетнаго члена управы. А если мы до этого сознанія еще не доросли, то цивилизующая роль законодателя должна поднять на эту высоту.

Ниже мы коснемся вопроса объ условіяхъ выбора почетныхъ членовъ управы; объ ихъ роли и отношеніи ихъ къ городскому головѣ и др. членамъ управы; объ участіи ихъ въ занятіяхъ ея и проч. Теперь перейдемъ къ *сроку служенія* членовъ управы вообще.

# X.

Срокъ службы членовъ управы. Долгосрочность и пожизненность службы въ Пруссіи, Австріи и др. Выгоды ея. Необходимость удлиненія срока у насъ. Досрочное увольненіе.

---

Вопросъ о срокѣ службы членовъ управы разсматривается съ двухъ различныхъ точекъ зрѣнія и каждая изъ нихъ имѣетъ свои основанія.

Съ одной стороны, конечно, необходимо, чтобы городскія дѣла ввѣрялись опытнымъ, хорошо подготовленнымъ къ дѣлу людямъ. Поэтому частая перемѣна состава городской управы, а слѣдовательно и короткій срокъ служенія нежелательны. Четырехъ лѣтъ, изъ которыхъ первый годъ, а вѣрнѣе— первые два пойдутъ на пріобрѣтеніе необходимыхъ знаній по порученному дѣлу, на ознакомленіе со всѣми деталями его на мѣстѣ, слишкомъ мало. Врядъ ли кто при такой краткосрочности службы, при неувѣренности въ дальнѣйшемъ избраніи рѣшится посвятить себя, отдать все свое время цѣликомъ городскимъ дѣламъ. И мы въ дѣйствительности видимъ, что членъ управы обыкновенно не оставляетъ своихъ собственныхъ дѣлъ, если у него они есть, и на городскую службу смотритъ, какъ на второстепенное, побочное занятіе. Такое положеніе совершенно немыслимо, напр., въ Германіи или въ Австріи, гдѣ членъ магистрата не занимаетъ никакихъ другихъ платныхъ должностей, не имѣетъ на сторонѣ заработка, хотя собственно прямого запрещенія въ законѣ на этотъ предметъ и не содержится. Относительно бюргермейстера и его замѣстителей, какъ высшихъ руководителей, а не непосредственныхъ исполнителей, обязанныхъ неотлучно быть при дѣлѣ, существуетъ толкованіе, допускающее

совмѣщеніе должности съ прежними постоянными занятіями, исключительно въ виду того, что въ законѣ нѣтъ прямого запрещенія, а общество не желаетъ лишать себя на этихъ высокихъ постахъ услугъ высшихъ представителей своихъ изъ финансовыхъ, промышленныхъ, ученыхъ и др. сферъ *).

Другой взглядъ хотя и видитъ недостатки краткосрочности службы, но придаетъ гораздо большее значеніе вліянію думы, ея авторитету въ сферѣ управскихъ дѣлъ, а потому стремится усилить и укрѣпить зависимость управской коллегіи отъ распорядительнаго органа—думы. Членъ управы, обезпеченный выборной службой на-долгій срокъ, а тѣмъ болѣе пожизненно, можетъ, оставаясь на почвѣ закона, совершенно игнорировать думу, не считаться съ ея взглядами и пожеланіями. Не то при краткосрочности: каждые вновь предстоящіе выборы будутъ напоминать ему о силѣ и значеніи думы и закрѣплять не только законную, но и моральную зависимость управы отъ гласныхъ, этихъ непосредственныхъ представителей городского населенія. Вотъ поэтому нѣкоторыя законодательства не ограничиваются кратковременностью выборной службы, а, наряду съ нею, установляютъ еще и частичное обновленіе (въ 1/3 или 1/2) управскаго состава черезъ каждые два или три года, какъ, напримѣръ, у насъ.

Нѣтъ надобности доказывать, какъ неблагопріятно можетъ вліять на дѣятельность управской коллегіи такой порядокъ, при которомъ ея составъ часто мѣняется и въ немъ всегда окажутся совершенно неподготовленные къ дѣлу новички, скорѣе мѣшающіе, чѣмъ помогающіе въ общей работѣ.

Да и врядъ ли вообще правильна такая точка зрѣнія: расчитывать на краткосрочность службы, на часто повторяющіеся выборы, какъ на средство для поддержанія вліянія и авторитета думы въ глазахъ управы и какъ на способъ держать энергію и рабочую способность послѣдней на должной высотѣ, и прибѣгать къ этой мѣрѣ въ явный ущербъ качеству работы, неосновательно. Есть для этого другія, болѣе дѣйствительныя, средства.

Въ Австрійскомъ городовомъ правѣ, напр., гдѣ, какъ

*) Ludwig Fogler: Verfass. B. VI, Wien s. 23.

общее правило, установлено частичное обновленіе городской думы черезъ два или три года (мѣстами даже ежегодно *) исполнительный органъ, магистратъ, назначается думою обыкновенно пожизненно; а городской совѣтъ (Stadtrath) (полагается по закону въ Вѣнѣ, въ Прагѣ), полуисполнительный, полураспорядительный органъ общиннаго совѣта (Gemeinderath), избирается на 12 лѣтъ. Но этому общинному совѣту (т. е. городской думѣ) законъ предоставляетъ, въ случаѣ проявленія со стороны какого либо члена небрежности, бездѣятельности по службѣ, такого члена изъ состава городского совѣта „отозвать“ (abrufen) **).

И члены магистрата, хотя и пожизненно назначенные думою, состоятъ въ этомъ отношеніи подъ строгимъ надзоромъ и контролемъ административныхъ судовъ и, въ случаѣ бездѣятельности, отрѣшаются отъ должности въ дисциплинарномъ порядкѣ. Еще рѣшительнѣе бельгійское законодательство. Тамъ членъ управы, по постановленію провинціальнаго совѣта, можетъ быть временно устраненъ, а также и совсѣмъ уволенъ отъ занимаемой имъ должности, между прочимъ, вслѣдствіе обнаруженной небрежности ***).

Точно также и члены прусскихъ магистратовъ, поставленныхъ закономъ въ гораздо меньшую зависимость отъ городской думы, находятся въ этомъ отношеніи подъ весьма бдительнымъ и строгимъ контролемъ административныхъ властей и судовъ.

Врядъ ли можно спорить о томъ, что такія мѣры гораздо дѣйствительнѣе краткосрочности службы и вѣрнѣе обезпечиваютъ аккуратное и дѣятельное отношеніе члена управы къ его служебнымъ обязанностямъ. Поэтому, казалось бы, болѣе продолжительнымъ срокамъ службы нужно отдать предпочтеніе ****). То, что такъ высоко цѣнится во всемъ культурномъ мірѣ, что, какъ обязательное, ничѣмъ неустранимое

*) Такой короткій срокъ положенъ въ нѣкоторыхъ городахъ, напр., въ Линцѣ, Зальцбургѣ и др.

**) Städteordnung f. d. St. Wien § 30.

***) Loi communale, art. 56.

****) Нельзя обойти молчаніемъ весьма интересный опытъ, сдѣланный въ этомъ отношеніи въ Вюртембергѣ. Послѣ паденія французскаго

требованіе, предъявляется къ каждому мелкому и крупному агенту общественной и государственной власти,—спеціальное знаніе, полное близкое знакомство со всѣми деталями порученнаго дѣла, пріобрѣтается, между прочимъ, служебнымъ опытомъ и можетъ проявиться только при долгосрочномъ служеніи. Только лицо, избранное или назначенное на продолжительный срокъ, не подвергающееся черезъ каждые два—три—четыре года новому избранію и не имѣющее поэтому надобности постоянно доказывать избирателямъ свою пригодность и полезность, можетъ и серьезно изучить дѣло и прочно работать по существу, не заботясь о показныхъ его сторонахъ. Западно-европейское общество видитъ въ этомъ, помимо серьезности, дѣловитости городскихъ дѣятелей, прочности и устойчивости взглядовъ, еще и средство противъ карьеризма: австрійскій членъ магистрата всю жизнь сидитъ на одномъ мѣстѣ, прусскій бюргермейстеръ, какъ и иной членъ суда или палаты, десятки лѣтъ, а иногда всю жизнь работаютъ въ одномъ и томъ же дѣлѣ и ничуть не считаютъ себя обиженными судьбой.

Но зато общество спокойно, оно знаетъ, что такое лицо, вполнѣ знакомое съ мельчайшими деталями и изгибами порученнаго ему дѣла, не причинитъ ущерба и обиды. На Западѣ больше всего боятся диллетантизма, поверхностнаго

---

господства, во время котораго (1805 года) дѣйствовала система назначенія членовъ магистрата отъ короны, была вновь введена (въ 1818 году) избирательная форма, но съ чрезвычайно краткимъ, всего двухлѣтнимъ, срокомъ службы, причемъ выбывающій членъ управы не имѣлъ права ранѣе годичнаго срока вновь быть избраннымъ. Мотивировали это желаніемъ привлечь гласныхъ думы къ непосредственному и болѣе внимательному отношенію къ дѣламъ городовъ, въ то время не особенно большихъ и не многолюдныхъ. Но съ ростомъ городовъ, съ увеличеніемъ и спеціализаціей городскихъ дѣлъ появилась надобность въ серьезно подготовленныхъ людяхъ, готовыхъ отдаться всецѣло городскому дѣлу. А такихъ можно было привлечь долгосрочностью, обезпеченностью и прочной постановкой городской службы. И вотъ въ 1891 году уже увеличивается срокъ службы до четырехъ лѣтъ, а въ настоящее время идетъ агитація въ пользу болѣе долгосрочной, даже пожизненнаго избранія. (См. E. Springer: „Königsreich Würtemberg“. Verfass. B. VI, s. 42, 88 и s. w.).

отношенія и въ особенности того соединеннаго съ ними карьеризма, въ глазахъ котораго служба—точно быстро мчащійся поѣздъ, гдѣ каждое новое назначеніе—только временная остановка на станціи, а порученное дѣло—малоинтересное и часто малознакомое занятіе, показныя стороны котораго должны отличить и послужить однимъ изъ средствъ для дальнѣйшаго и быстрѣйшаго движенія.

Казалось бы, теперь, когда запросъ на знаніе такъ очевидно растетъ, когда служебный диллетантизмъ порицается такъ громко, какъ никогда, нѣтъ видимыхъ причинъ настаивать на краткосрочности выборной общественной службы, нѣтъ основаній отказывать городскому самоуправленію въ такихъ способахъ и пріемахъ, посредствомъ которыхъ городское дѣло могло бы быть обставлено наиболѣе подготовленными, солидными и опытными работниками. Казалось бы, ничто не препятствуетъ, установивъ, какъ норму, тотъ же существующій у насъ четырехлѣтній или шестилѣтній срокъ, тѣмъ не менѣе предоставить городской думѣ, въ тѣхъ случаяхъ, когда она находитъ нужнымъ, пригласить на службу или удержать на ней выдающееся, особенно полезное, лицо, право увеличивать этотъ срокъ по своему усмотрѣнію, а также и обезпечивать такое лицо на случай старости или инвалидности. Такой исключительный пріемъ можно обставить извѣстными формальностями, усиленнымъ составомъ думы, утвержденіемъ начальства и проч. Періодическія же обновленія управы, какъ совершенно не достигающія цѣли и лишь вредно вліяющія на качество управской работы, слѣдовало бы совершенно устранить, замѣнивъ ихъ болѣе дѣйствительнымъ средствомъ—правомъ досрочнаго увольненія отъ должности, также обставленнымъ извѣстными формальностями, гарантирующими служащему лицу добросовѣстность, безпристрастіе и свободу отъ всякихъ партійныхъ и другихъ увлеченій, способныхъ колебать прочность его служебнаго положенія.

# XI.

Среда, изъ которой выбираются члены управы. Три системы. Окончательные выводы.

---

Нѣсколько словъ о томъ, изъ какой среды должны выбираться члены управы.

По дѣйствующему Городовому Положенію въ члены управы могутъ быть избираемы только полноправные члены общины, т. е. имѣющіе право участвовать въ избирательныхъ собраніяхъ. Другія законодательства (напр., французское) еще болѣе суживаютъ это право, ограничивая его только лицами, входящими въ составъ гласныхъ. Наоборотъ, въ Пруссіи именно гласныхъ не допускаютъ въ составъ магистрата, по крайней мѣрѣ въ составъ платныхъ его членовъ, предпочитая набирать ихъ изъ лицъ, стоящихъ внѣ думы и даже часто не принадлежащихъ къ городской общинѣ. Ниже, при разсмотрѣніи функцій и компетенціи городской управы, коснемся соображеній, вызвавшихъ такой взглядъ.

У насъ, вѣроятно, не встрѣтилось бы препятствій къ нѣкоторому расширенію права избранія членовъ управы, хотя бы ради привлеченія въ ея составъ людей съ спеціальными знаніями. Можно бы допустить къ выборамъ не только лицъ, не обладающихъ полнымъ цензомъ, но даже и вовсе не принадлежащихъ къ городской общинѣ, и лишь затѣмъ, чтобы не дѣлать очень рѣзкаго перехода отъ существующаго порядка, можно бы установить, что не имѣющій ценза обязанъ, въ теченіе опредѣленнаго по избраніи срока, таковой пріобрѣсти, какъ это обыкновенно допускается въ акціонерныхъ обществахъ относительно членовъ правленія.

Сводя все изложенное въ послѣднихъ четырехъ главахъ, мы получимъ вкратцѣ слѣдующія положенія, которыя считали бы цѣлесообразнымъ принять при предстоящей реформѣ нашего городского самоуправленія.

1. Въ отношеніи численнаго состава городскихъ управъ возвратиться къ порядкамъ 1870 года, предоставивъ этотъ вопросъ цѣликомъ усмотрѣнію городской думы, опредѣливъ лишь—и то если вообще здѣсь нужна какая либо регламентація—какъ минимумъ, то число, до котораго дозволяется понижать число членовъ управы (ст. 90 Городового Положенія).

2. Кромѣ штатныхъ (платныхъ) членовъ управы ввести институтъ почетныхъ членовъ, число которыхъ также предоставить опредѣлять городской думѣ, съ тѣмъ, однако же, чтобы оно равнялось по меньшей мѣрѣ числу членовъ штатныхъ.

Въ небольшихъ городскихъ поселеніяхъ, гдѣ число жителей не превышаетъ 10 тыс., городскимъ думамъ, съ разрѣшенія губернскаго совѣта, предоставить возлагать всѣ дѣла по городскому управленію на городского голову и извѣстное число почетныхъ членовъ, не прибѣгая къ избранію штатныхъ.

3. Почетные члены жалованья не получаютъ; они имѣютъ право лишь на возвратъ расходовъ, понесенныхъ ими при исполненіи служебныхъ обязанностей. Почетные члены, прослужившіе безпрерывно извѣстное количество лѣтъ, получаютъ званіе почетныхъ гражданъ города, съ правомъ участвовать въ засѣданіяхъ думы на правахъ гласныхъ и сохраняютъ пожизненно право носить присвоенный члену управы знакъ или мундиръ.

4, Члены управы какъ штатные, такъ и почетные избираются городскою думою. Это избраніе можетъ происходить въ одномъ засѣданіи думы. Изъ числа членовъ штатныхъ или, если на то послѣдуетъ согласіе, почетныхъ назначаются одинъ или нѣсколько заступающихъ мѣсто городского головы или его замѣстителей.

5. Въ почетные члены думы могутъ быть избираемы только изъ числа гласныхъ думы. Штатные могутъ, кромѣ того, быть избираемы и изъ числа лицъ, владѣющихъ полнымъ цензомъ,

дающимъ право на участіе въ избирательныхъ собраніяхъ. Въ видѣ исключенія (напримѣръ, при недостаткѣ лицъ, спеціально подготовленныхъ для извѣстныхъ отраслей городского хозяйства) могутъ быть избираемы и лица не владѣющія избирательнымъ цензомъ и даже не принадлежащія къ городскому обществу, но съ тѣмъ, чтобы, по истеченіи извѣстнаго со дня избранія срока, они обязаны были пріобрѣсти требуемый закономъ имущественный цензъ. Отъ избранія въ почетные члены гласные думы отказываться права не имѣютъ.

6. Штатные члены не имѣютъ права занимать другихъ платныхъ должностей, ни заниматься посторонними дѣлами, отдавая все свое время городской службѣ. Не считается посторонним дѣломъ управленіе домами или имѣніями, принадлежащими члену управы, женѣ его или дѣтямъ, а также находящимся подъ его опекой родственникамъ.

7. Члены управы избираются на 6 лѣтъ. Срокъ этотъ можетъ быть, по постановленію думы, утвержденному губернаторомъ, увеличенъ и до 20 лѣтъ съ обезпеченіемъ прослужившаго этотъ срокъ члена управы пенсіей.

8. Члены управы, избранные на срокъ, превышающій срокъ полномочій городской думы, сохраняютъ свое право и при слѣдующихъ думахъ, не подвергаясь новому избранію. Но почетные члены въ томъ случаѣ, если они не будутъ избраны въ новый составъ думы, освобождаются, буде того пожелаютъ, отъ занимаемой ими должности члена управы.

9. Въ случаѣ бездѣятельности и упущеній по службѣ членъ управы можетъ быть уволенъ думой и до истеченія срока службы, но не иначе, какъ постановленіемъ, состоявшимся въ усиленномъ составѣ городской думы.

10. Въ городахъ губернскихъ, областныхъ и другихъ, населеніе которыхъ превышаетъ 50 тыс. жителей, въ составъ членовъ управы должно быть непремѣнно избрано одно лицо, спеціально знакомое съ счетоводствомъ, а другое—съ строительнымъ и вообще инженернымъ дѣломъ. Въ столицахъ и городахъ съ населеніемъ свыше 100 тыс. жителей, кромѣ того,—еще и спеціалистъ по медицинскимъ и санитарнымъ вопросамъ.

11. Во всѣхъ, означенныхъ выше, городахъ въ члены управы могутъ быть избираемы лишь лица, окончившія курсъ въ высшихъ или среднихъ учебныхъ заведеніяхъ, или имѣющія свидѣтельства о выдержаніи экзамена по курсу означенныхъ заведеній. Спеціально же избираемыя для строительной или санитарной частей, кромѣ того, должны пройти курсъ соотвѣтствующихъ высшихъ учебныхъ заведеній или представить свидѣтельства о выдержаніи экзамена, а счетоводы—аттестаты коммерческихъ училищъ, академій или свидѣтельства о выдержаніи экзамена по бухгалтеріи. Въ другихъ городахъ съ населеніемъ ниже 50 тыс. жит. допускается образовательный цензъ низшихъ училищъ городскихъ или земскихъ.

12. Размѣръ жалованья членамъ управы опредѣляется городскою думою. Послѣ каждаго пятилѣтія къ опредѣленной думою суммѣ дѣлается прибавка въ $x$ % съ тѣмъ, чтобы вся сумма, съ означенными прибавками, не превышала полуторнаго оклада, а прослужившій 25 лѣтъ имѣетъ право на пожизненную пенсію въ размѣрѣ 50% послѣдняго получаемаго оклада.

# XII.

Взаимоотношенія управы и думы; преобладающее у насъ значеніе послѣдней; противоположные взгляды на Западѣ. Характеръ прусской городской реформы 1808. Взглядъ фонъ-Штейна на необходимость и характеръ реформы. Ortsobrigkeit. Широкія права управъ. То-же въ Австріи и въ особенности во Франціи. Безвластіе нашей управы. Необходимость большей самостоятельности, освобожденіе управъ отъ думскаго гнета. Завѣдываніе полиціей санитарной, благоустройства, нравовъ и проч. Право взысканія недоимокъ, понужденіе къ исполненію обязательныхъ постановленій.

---

Все изложенное въ предшествующей главѣ касается увеличенія и улучшеній личнаго состава городскихъ управъ. Но этого еще недостаточно для сообщенія этому органу городского управленія той жизнедѣятельности, той энергіи, которая ему необходима. Нужно вникнуть въ самый механизмъ его, нужно еще посмотрѣть, насколько съ технической стороны весь аппаратъ городского управленія приспособленъ къ исполненію возложенныхъ на него задачъ. Каждому и безъ всякихъ дальнѣйшихъ поясненій вполнѣ понятно, что какъ бы выгодно ни была обставлена управа относительно личнаго состава, дѣло не пойдетъ, если постановка управы такова, что каждый шагъ ея зависитъ отъ думы, если за каждой малостью она должна обращаться за разрѣшеніемъ къ думѣ, если она сама устроена такъ, что всѣ ея распоряженія и дѣйствія должны обусловливаться постановленіями всего или большинства личнаго ея состава, если избранныя въ помощь ей исполнительныя комиссіи лишь номинально ей подчинены, а въ дѣйствительности составлены изъ совершенно независимыхъ, управу игнорирующихъ, элементовъ, часто оппозиціонныхъ ей гласныхъ, не только не подчиняющихся ея указаніямъ, но зачастую стоящихъ въ открытомъ

съ нею антагонизмѣ; каждому также ясно и то, что аппаратъ этотъ долженъ быть устроенъ такъ, чтобы органы его содѣйствовали, а не мѣшали другъ другу, чтобы каждый изъ нихъ, проявляя извѣстную самостоятельность и самодѣятельность въ предѣлахъ очерченныхъ ему правъ и обязанностей, направлялъ свою работу исключительно къ той ея цѣли, которая выработана совокупными усиліями и трудомъ всего городского представительства и указана стремленіями и нуждами всего городского населенія.

Чрезмѣрное отягощеніе управы дѣлами давно замѣчено правительствомъ.

Но какъ ни вредно вліяніе этого непосильнаго груза, еще вреднѣе чрезмѣрная зависимость управы отъ думы,— полное поглощеніе управы городскою думою. Этого, повидимому, не замѣчали; по крайней мѣрѣ какъ во время дѣйствія перваго Городового Положенія, такъ и при пересмотрѣ его въ 1892 и 1903 г.г. на эту сторону вниманія не обратили.

Идея самоуправленія, такъ сказать, власть его, насколько вообще такое понятіе примѣнимо къ нашимъ городскимъ общественнымъ управленіямъ, воплощена у насъ, главнымъ образомъ, въ думѣ, поставленной надъ управой, органомъ, лишь исполняющимъ ея распоряженія. Но въ то время какъ дума можетъ проявлять себя только въ тѣ опредѣленные моменты, когда она законнымъ путемъ и въ законномъ составѣ собрана, городская управа является постоянно функціонирующимъ учрежденіемъ, и съ практической стороны чрезвычайно важенъ вопросъ о томъ, обладаетъ ли управа, съ одной стороны, необходимою долею независимости и самостоятельности для веденія дѣла, а съ другой, дѣйствительной возможностью исполнять распоряженія думы, т. е. властью понуждать къ этому населеніе.

Когда послѣ Іенскаго разгрома, приведшаго Пруссію на край гибели, выяснилась настоятельная необходимость внутреннихъ реформъ, великій министръ короля Фридриха Вильгельма III, фонъ-Штейнъ, исходилъ при этомъ изъ слѣдующихъ соображеній: „Правительственная опека, писалъ онъ, обнявшая собою все и вся, задерживала дѣятельность человѣческую на мѣстахъ. Удаливъ населеніе отъ участія въ

мѣстномъ управленіи, она убивала тѣмъ духъ общественности и духъ монархіи, питала въ обществѣ недовольство правительствомъ. Въ городскомъ населеніи погибъ духъ гражданственности, вслѣдствіе чего утратились всѣ гражданскія добродѣтели, исчезла всякая способность жертвовать частнымъ общему, всякое воодушевленіе, всякая любовь къ общественному дѣлу, а съ нею и любовь къ отечеству, словомъ, вообще погибла жизнь". Понятно, что уже первое прусское Городовое Положеніе, выработанное при такихъ руководящихъ взглядахъ, спустя два года послѣ Іены (1808 г.), должно было получить весьма устойчивый и прочный фундаментъ. Устраняя собою хозяйничанье всемогущей бюрократіи и становясь на ея мѣсто, городское самоуправленіе само должно было оказаться въ глазахъ населенія **властью**. И дѣйствительно, прусскіе реформаторы открыто стали на эту точку зрѣнія и сообщили новому городскому самоуправленію характеръ **„мѣстной общественной власти"**. Опредѣленія закона въ этомъ отношеніи теоретически шли даже дальше практическаго осуществленія его распоряженій. „Городскіе представители (гласные думы), говоритъ § 108, получаютъ, въ силу ихъ избранія, неограниченное полномочіе (unbeschränkte Vollmacht) замѣнять собою городскую общину во всѣхъ общественныхъ дѣлахъ, проявлять и осуществлять заботы о всей совокупности ея нуждъ, и въ отношеніи имуществъ, правъ и обязательствъ города и городского гражданства, учинять отъ имени ихъ обязательныя для нихъ заявленія".

Понятно, что при такомъ взглядѣ закона постоянно функціонировавшій органъ такого самоуправленія, магистратъ, долженъ былъ получить значеніе мѣстнаго начальства (Stadtsorbrigkeit, Ortsobrigkeit). Такъ его и до сихъ поръ опредѣляетъ прусскій законъ (Städt—ung § 10). Прусскіе и вообще нѣмецкіе реформаторы признавали, что безъ опредѣленной самостоятельной сферы правъ и дѣятельности, съ одной стороны, и безъ дѣйствительной власти, съ другой, исполнительный органъ городского самоуправленія можетъ оказаться стѣсненнымъ думой и въ то же время безсильнымъ въ осуществленіи и исполненіи ея распоряженій. Мы сейчасъ увидимъ,

какъ тамъ организованы отношенія магистрата къ городскому совѣту, какое широкое поле дѣятельности дано городскому магистрату. Теперь прибавимъ только, что право понудительно взыскивать и наказывать за неисполненіе постановленій городскихъ думъ и земскихъ собраній тамъ разсматривается, какъ логическое слѣдствіе изъ самаго права постановлять, безъ чего это право оставалось бы мертвой буквой. Вотъ почему тамъ даже сельскаго старосту законъ въ этомъ случаѣ уполномочиваетъ наказывать нарушителей штрафомъ до 5 марокъ, или, въ случаѣ несостоятельности, арестомъ на 1 день, а городскому головѣ или предсѣдателю уѣздной управы (ландрату) это право предоставлено въ гораздо большемъ размѣрѣ: до 150 марокъ или 3 недѣль ареста.

Такую же самостоятельность признаетъ за магистратомъ и австрійское городовое право. Одно время, именно до реформы 1862 года, магистрату или, правильнѣе, бюргермейстеру съ его сотрудниками придавалось на дѣлѣ гораздо большее значеніе, чѣмъ самой думѣ, которой дозволялось собираться не болѣе четырехъ разъ въ году. И теперь бюргермейстеръ съ его магистратомъ, въ рукахъ которыхъ находится мѣстная полиція, представляетъ весьма видную власть. О Франціи и говорить нечего; тамъ городской мэръ, въ качествѣ полуправительственнаго чиновника, съ своими адъюнктами является весьма дѣйствительною властью съ довольно широкими полномочіями. Подъ строгимъ и весьма бдительнымъ контролемъ правительства, а во Франціи даже подъ непосредственнымъ его руководствомъ, западно-европейскія законодательства надѣляютъ органы мѣстнаго самоуправленія той необходимой долей исполнительной власти, безъ которой невозможно дѣйствительное осуществленіе задачъ, самимъ же закономъ на нихъ возложенныхъ *).

*) Есть въ Европѣ города, гдѣ вся полицейская власть находится въ рукахъ муниципалитета, какъ напр., въ Цюрихѣ; тамъ на обязанности городской полиціи лежитъ, между прочимъ, и преслѣдованіе, на ряду съ полиціей кантона, уголовныхъ преступниковъ. Тамъ и штатъ городской полиціи больше (240 чел.), чѣмъ штатъ кантональной (150), и полномочія шире. Впрочемъ, такой дуалистическій характеръ городс

У насъ ни за земскимъ, ни за городскимъ самоуправленіемъ власти законъ не признавалъ. Надѣленное такимъ важнымъ правомъ, какъ право обложенія населенія, земство у насъ лишено возможности производить взысканія сборовъ. То же самое и города. Всѣмъ извѣстно, какъ безсильно наше самоуправленіе въ вопросахъ о взысканіи недоимокъ, въ требованіи исполненія обязательныхъ постановленій и проч. Въ этомъ отношеніи оно всецѣло зависитъ отъ общей полиціи. У насъ опасались вручать органамъ самоуправленія земскаго и городского какую либо дѣйствительную власть, чѣмъ, конечно, въ значительной степени парализовали ихъ дѣятельность. Признавалась одна власть обще-полицейская, подчиненная главѣ мѣстной администраціи. Отъ самоуправленія какъ будто ничего не ждали, ему ничего и не давали.

Совершенно обратнаго взгляда держится Западная Европа: тамъ органы самоуправленія, надѣленные значительною властью, проявляютъ несравненно больше рабочей энергіи, чѣмъ наши; они знаютъ, что никакой ошибки, никакой апатіи и бездѣятельности имъ ни правительство, ни общество не простятъ.

Будетъ ли, при предстоящемъ пересмотрѣ Городового Положенія, дана самоуправленію власть исполнять свои постановленія, будетъ ли затѣмъ передана въ вѣдѣніе его полиція благоустройства, полиція нравовъ и проч., это, конечно, будетъ разрѣшено въ зависимости отъ того, допущено ли будетъ возникновеніе общественной полиціи на ряду съ полиціей государственной. Этого, казалось бы, слѣдуетъ желать не только въ интересахъ самоуправленія, сколько и въ интересахъ

---

полиціи, совмѣщающей въ себѣ обязанности и мѣстной, и общей государственной, вызываетъ рѣшительную критику въ литературѣ и объясняется только характеромъ швейцарцевъ, не терпящихъ вмѣшательства государственной власти въ свои мѣстныя дѣла (Escher Huber: Verfassung v. Zürich", § 40). Въ меньшей степени это проявляется въ другихъ городахъ; но все же возложеніе на городское управленіе полицейскихъ обязанностей считается тамъ естественнымъ и разсматривается „comme les servicer qui de leur nature même sont du ressort de la municipalité" Henri Fazy": La Commune de Genève, p. 81).

самой полиціи, нагруженной сверхъ мѣры и силъ. Значеніе такой реформы для жизни и дѣятельности нашего самоуправленія понятно безъ дальнѣйшихъ объясненій. Мы знаемъ, что̀ дала такая реформа нашимъ судамъ, знаемъ, чѣмъ стали въ глазахъ населенія эти суды съ тѣхъ поръ, какъ они получили возможность черезъ с в о ю полицію понуждать къ исполненію своихъ рѣшеній, и чѣмъ эти суды были раньше.

Переходя къ вопросу о самостоятельности управы, нужно сказать, что, какъ уже выше замѣчено, дѣятельность управы всецѣло зависитъ отъ распорядительныхъ указаній думы. Хотя статья закона и говоритъ, „что на управу возлагается непосредственное завѣдываніе дѣлами городского хозяйства и управленія“, но при ближайшемъ разсмотрѣніи оказывается, что, по смыслу всей статьи, и въ этомъ хозяйствѣ и управленіи управѣ отведена весьма скромная роль, ея усмотрѣнію предоставлено лишь все второстепенное, мелкое. Какъ ни значительно на первый взглядъ право „веденія текущихъ дѣлъ по городскому хозяйству“, „взиманія и расходованія городскихъ сборовъ“, но на практикѣ это сводится часто чуть не къ механическому выполненію распоряженій думы, проникающихъ во всѣ мельчайшія подробности дѣла. Даже тамъ, гдѣ буква закона, повидимому, склонна предоставить управѣ извѣстную самостоятельность, напр., въ правѣ разрѣшать устройство извѣстныхъ заводскихъ и промышленныхъ заведеній, и тамъ практика сводитъ это право къ нулю; на дѣлѣ городскія думы ограничиваютъ управы и въ этомъ отношеніи и самъ Сенатъ, говоря о такихъ разрѣшеніяхъ, всегда имѣетъ въ виду не городскую управу (ст. 97), а городское общественное управленіе.

Словомъ: наша городская управа цѣликомъ поглощена думой.

Къ другимъ выводамъ пришла западно-европейская практика: на Западѣ давно поняли, что точно такъ же, какъ въ политическомъ представительствѣ, безъ самостоятельной и сильной исполнительной власти въ рукахъ правительственныхъ лицъ ни одно государство не могло бы существовать, и въ представительствѣ муниципальномъ безъ

извѣстной самостоятельности управы правильное веденіе городского дѣло невозможно. На Западѣ всѣ городскія управы въ извѣстныхъ предѣлахъ самостоятельны независимы отъ думы. Въ Пруссіи по обще-прусскому и городовому праву, дѣйствующему въ 7 провинціяхъ (за исключеніемъ Вестфаліи и Рейнскихъ провинцій, гдѣ городовое право напоминаетъ французское), городская управа (магистратъ) мало подчинена думѣ (городскому совѣту). Построенный по типу политическаго представительства, прусскій муниципалитетъ состоитъ изъ двухъ рядомъ стоящихъ учрежденій: магистрата и собранія городскихъ представителей (Stadtsverordneten-Versammlung)—городской думы. Эта дума имѣетъ своего особаго предсѣдателя, собирается, разсматриваетъ и разрѣшаетъ дѣла, большею частью, безъ всякаго участія управы, которая хотя и приглашается туда повѣсткою, но посылаетъ кого либо изъ своихъ членовъ только въ такомъ случаѣ, если дума прямо этого потребуетъ, или если она сама или городской голова этого пожелаютъ (Город. Пол. § 38). Всѣ постановленія думы непремѣнно сообщаются магистрату, и если по нимъ требуется какое либо исполненіе, то это можетъ произойти только съ его одобренія и согласія. Въ случаѣ отказа со стороны магистрата по законнымъ причинамъ или по соображеніямъ цѣлесообразности, дѣло предварительно поступаетъ на разрѣшеніе установленной на такіе случаи согласительной комиссіи (изъ членовъ думы и магистрата) и, лишь когда не будетъ достигнуто какого либо соглашенія, оно поступаетъ на разрѣшеніе высшей власти и то, если этого потребуетъ какая либо изъ сторонъ (ст. 36, 52, 56 Städt—ng и ст. 15 и 17 Закона 1 авг. 1883 о Компетенціи).

Если магистратъ превыситъ свою власть, переступитъ предѣлы своихъ полномочій, дума можетъ только принести на него жалобу въ высшую инстанцію; но лишена права отмѣнить его постановленіе, или пріостановить его дѣйствія (§ 77). Дума имѣетъ права контроля, можетъ для этой цѣли требовать къ себѣ всѣ акты, всѣ дѣла, назначать изъ своей среды для этого комитеты и комиссіи. Дума утверждаетъ годичныя смѣты, также и отчеты управы.

Но при всемъ этомъ магистратъ настолько самостоятеленъ въ управленіи дѣлами города, настолько мало стѣсненъ вліяніемъ думы, что послѣдней, напр., при разсмотрѣніи смѣты, закономъ воспрещается вносить какіе либо новые, управою не предложенные, расходы *).

Такова постановка прусскаго магистрата. Мы ниже еще коснемся роли бюргеймейстера, который тамъ надѣленъ достаточной властью и весьма важными полномочіями.

Такъ же самостоятельно и независимо поставлена исполнительная муниципальная власть и въ Австріи и даже въ большей степени, такъ какъ здѣсь почти все значеніе магистрата сосредоточено въ лицѣ бюргермейстера: ему главнымъ образомъ законъ предоставляетъ право управленія городскими дѣлами, направленіе всѣхъ дѣлъ, наблюденіе за правильнымъ и законнымъ ихъ теченіемъ; ему же предоставлено пріостанавливать исполненіе постановленій думы, въ которыхъ онъ усматриваетъ нарушеніе закона или общественныхъ интересовъ; ему же дана дисциплинарная власть надъ всѣми служащими въ городскихъ учрежденіяхъ; ему же, какъ главѣ мѣстной общественной полиціи, предоставлено право въ этомъ случаѣ вмѣстѣ съ магистратомъ или съ двумя гласными думы налагать штрафы, подвергать аресту за нарушенія обязательныхъ постановленій и проч. О членахъ магистрата, какъ о вице-бюргермейстерѣ, говорится въ законѣ, какъ о сотрудникахъ или замѣстителяхъ бюргермейстера Австрійскій бюргермейстеръ не стоитъ внѣ думы, какъ бюргеймейстеръ прусскій; напротивъ, онъ избирается думою изъ среды гласныхъ и въ ней же предсѣдательствуетъ. Но чтобы показать, насколько значительна его власть и какъ предсѣдателя думы, укажемъ только, что нѣкоторыми городскими статутами Австріи (Вѣны, Зальцбурга,

---

*) Zelle: Die Stadtor g. von 1853 in ihrer heutligen Gestalt стр. 51 § 66. Примѣчаніе 2. „Neue Ausgabeposten anstellen können sie (die Stadtverordneten) ohne Zustimmung d. Magistrats nicht“.

Праги и проч.) ему законъ предоставляетъ поручать гласнымъ исполненіе тѣхъ или другихъ постановленій думы или производство предварительныхъ разслѣдованій по тѣмъ уголовнымъ правонарушеніямъ, которыя подсудны магистрату. И гласный не вправѣ отказаться отъ такихъ порученій.

Въ тѣхъ городахъ Австріи, гдѣ кромѣ думы и магистрата существуетъ еще особый городовой совѣтъ (Stadtrath), нѣчто въ родѣ постоянной изъ гласныхъ избранной, думской комиссіи, или малой думы, съ распорядительной и нѣкоторой исполнительной властью (въ Вѣнѣ, Прагѣ), тамъ магистратъ состоитъ изъ пожизненно назначенныхъ (думою), выдержавшихъ испытаніе спеціалистовъ, завѣдующихъ, подъ руководствомъ бюргермейстера, всѣми дѣлами города и отвѣтственныхъ—въ сферѣ препорученныхъ (делегированныхъ) дѣлъ, напр., по воинской повинности, по выборамъ въ парламентъ и проч., непосредственно передъ правительствомъ, а въ сферѣ собственно общественныхъ скорѣе передъ бюргермейстеромъ, который въ свою очередь отвѣтственъ за правильный и закономѣрный ходъ всей муниципальной машины.

Точно также самостоятельность управы въ большей или меньшей мѣрѣ существуетъ во всѣхъ странахъ Европы. О французскомъ мэрѣ говорить нечего.

Самостоятельность и независимость, о которыхъ здѣсь идетъ рѣчь, не слѣдуетъ, конечно, понимать въ томъ смыслѣ, что городскимъ управамъ предоставлена извѣстная доля распорядительной власти, которую они раздѣляютъ вмѣстѣ съ думой. Напротивъ, вездѣ, или почти вездѣ, строго и точно проводится грань между властью распорядительной и исполнительной, и лишь послѣдняя признается за магистратомъ *).

*) Есть, хотя и рѣдкія, исключенія. Такъ, въ баварскомъ городовомъ правѣ полное смѣшеніе понятій распорядительной и исполнительной власти: тамъ и дума (собраніе уполномоченныхъ общины—Gemeindebevolmächtigten) и магистратъ стоятъ рядомъ, съ одинаковыми, повидимому, правами: и магистратъ можетъ дѣлать цѣлый рядъ распорядительныхъ постановленій, даже о займахъ и гарантіяхъ; но для дѣйствительности ихъ требуется согласіе думы; и постановленія думы приводятся въ исполненіе лишь при согласіи на то магистрата, какъ въ

Дѣло въ томъ, что именно въ силу постановленій думы управѣ предоставляется въ извѣстной области и въ извѣстныхъ границахъ самостоятельное рѣшеніе и распоряженіе. Напр., управа сама безъ разрѣшенія думы, конечно, не можетъ совершать сдѣлки отъ имени города, выдавать обязательства; но дума можетъ до извѣстной суммы и на это уполномочить. Управа не можетъ назначать пенсіи, выдавать вспомоществованія, награды, назначать стипендіи и проч.; дума можетъ ее на это уполномочить. И у насъ нѣкоторыя думы, во избѣжаніе накопленія и задержки дѣлъ, сами себя добровольно ограничили, предоставивъ управамъ самостоятельно распоряжаться извѣстными отраслями хозяйства, напр., совершать до извѣстной суммы сдѣлки и проч.

Но такое добровольное ограниченіе не разрѣшаетъ вопроса. По закону управа все же обязана входить въ думу за каждой малостью: десятирублевое вспомоществованіе пострадавшему пожарному, закономъ опредѣленная пенсія выслужившему городовому, грошовая льгота мелкой торговкѣ на базарѣ и проч., все это вопросы, по которымъ пишутся доклады и ведутся нерѣдко продолжительные и горячіе дебаты. Вносится смѣта: управа кой-какъ свела концы съ концами, сокративъ, ради финансоваго равновѣсія, нѣкоторые весьма симпатичные расходы, которыхъ нельзя было внести въ смѣту, не допустивъ крупнаго дефицита. При разсмотрѣніи же смѣты въ думѣ гласные охотно останавливаются именно на этихъ прибавкахъ, на гуманныхъ цѣляхъ и задачахъ и, при легкости и готовности произносить рѣчи на столь благодарныя темы, говорятъ много и краснорѣчиво, упрекая управу и въ обскурантизмѣ, и въ отсталости и пр., пока прибавки обыкновенно проходятъ. А затѣмъ послѣ возникаютъ упреки въ нарушеніи финансоваго равновѣсія и чуть не въ растратѣ

---

Пруссіи. Если дума не даетъ своего согласія на постановленіе магистрата, то назначается соединенное засѣданіе обѣихъ коллегій: вопросъ вновь разсматривается и разрѣшается общимъ голосованіемъ. И назначеніе членовъ магистрата происходитъ также отъ обѣихъ коллегій; безплатныхъ избираетъ изъ своей среды дума, а платныхъ спеціалистовъ—магистратъ. (Bruno Stern: „Königreich Bayern“ s. 92, 93 и др.).

городскихъ средствъ. Ничего подобнаго не знаетъ западно-европейскій магистратъ. Что касается Пруссіи и вообще Германіи, то самостоятельное, а мѣстами и преобладающее, значеніе его (или бюргермейстера, напр., въ Рейнскихъ провинціяхъ) вкратцѣ очерчено выше. Самый текстъ прусскаго закона, при опредѣленіи распорядительной роли думы, пользуется пріемомъ, такъ сказать, ограничительнымъ: „Собранію городскихъ представителей, говоритъ § 35 Г. П., предоставляется дѣлать постановленія о всѣхъ общинныхъ дѣлахъ, насколько послѣднія не переданы исключительно вѣдѣнію магистрата“ *).

Въ такой же и еще большей мѣрѣ оттѣняютъ это другіе статуты, напр., Баварскій и Саксонскій, гдѣ, по буквѣ закона, гласные думы понимаются не какъ „уполномоченные“ городской общины, а какъ „представители“ ея передъ магистратомъ, избранные для извѣстнаго контроля, надзора, а главнымъ образомъ для „содѣйствія“ (Mitwirkung) магистрату въ управленіи дѣлами города (§ 81). Тамъ самостоятельность магистрата доходитъ до того, что нѣкоторые расходы, смѣтою не предусмотрѣнные, но вызванные необходимостью, особенно въ дѣлахъ благотворительности, санитаріи, народнаго образованія, производятся управою самостоятельно и лишь счета представляются въ думу для провѣрки и одобренія (Gutachten). Нѣчто вродѣ римскаго ratihabitio ex post.

Въ Австріи въ нѣкоторыхъ городовыхъ статутахъ (Вѣны, Праги, Кракова и др.) прямо указаны грани, до которыхъ распространяется право самостоятельныхъ хозяйственныхъ распоряженій магистрата (напр., назначать вознагражденіе за убытки или вспомоществованіе до 200 ф. ежегодныхъ и 2.000 ф. единовременныхъ выдачъ; заключать арендные договоры до 1.000 флор. ежегодной арендной платы и проч.);

*) Такъ, напр., по разъясненію Высшаго Административнаго Суда, отчисленіе за неспособностью какого либо служащаго изъ штата, опредѣляемаго закономъ, въ положеніе отставного (пенсіонера) нисколько не касается думы и принадлежитъ всецѣло компетенціи магистрата и проч. (Zelle § 28). Такимъ образомъ, фактически самое право на пенсію (точно такъ же предусмотрѣнную штатомъ) опредѣляется магистратомъ.

или это устанавливается особыми постановленіями думы, не говоря уже о томъ, что завѣдываніе мѣстной полиціей, назначеніе и отставка должностныхъ лицъ, дисциплинарная и карательная власть, а также надзоръ за законностью всей муниципальной дѣятельности и отвѣтственность за это и проч. лежитъ на бюргермейстерѣ лично или, въ извѣстныхъ случаяхъ, совмѣстно съ магистратомъ.

Я позволилъ себѣ такъ долго остановиться на этомъ вопросѣ именно въ виду особой важности его. Хотѣлось доказать, что долголѣтній опытъ на Западѣ убѣдилъ въ необходимости для городской управы извѣстной независимости и самостоятельности; что тамъ нигдѣ не допущено такое полное поглощеніе ея думою, какое существуетъ у насъ.

Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что при существующей нынѣ постановкѣ дѣла, никакая реформа избирательной системы или надзора не придастъ нашему муниципалитету той жизнедѣятельности, той энергіи, которая ему необходима. По прежнему управа, связанная до мелочей распорядительной властью думы, будетъ двигаться, какъ въ путахъ, безправная распорядиться, на свой страхъ и на свою отвѣтственность, дѣломъ на правахъ настоящаго хозяина; по прежнему, городская дума, заваленная мелочными и мало интересными докладами, лишенная возможности, а иногда и желанія, взвѣшивать детали каждаго мелкаго дѣла, будетъ ихъ разрѣшать или поверхностно, или при постороннихъ вліяніяхъ партійнаго или иного характера. И въ результатѣ, при какой угодно реформѣ окажется то же, что наблюдается теперь, когда оба эти учрежденія другъ другу только мѣшаютъ, взаимно другъ друга парализуютъ. Необходимо рѣшить вопросъ: допустима ли у насъ муниципальная власть на ряду съ властью полицейской; будетъ ли признано за городскою управой право взыскивать понудительно городскіе сборы, или она по прежнему будетъ обязана ждать, пока это для нея сдѣлаетъ полиція. Предоставлено ли ей будетъ право настаивать на исполненіи обязательныхъ постановленій, или она въ этомъ отношеніи и впредь будетъ оставаться въ зависимости полиціи. Дано ли будетъ городскому головѣ право распоряжаться въ городскомъ дѣлѣ въ такой мѣрѣ, въ какой это

предоставлено другому должностному лицу, право назначать, увольнять, штрафовать и проч.— какъ это безъ всякихъ опасеній предоставлено полицеймейстеру, какъ это существуетъ вездѣ во всемъ цивилизованномъ мірѣ, вездѣ, гдѣ есть городское самоуправленіе и гдѣ ясно сознается вся его огромная роль въ строѣ народной жизни, особенно теперь, когда ему предстоятъ новыя и весьма трудныя задачи. Ввѣрять мѣстному самоуправленію заботы обо всемъ, можно сказать, благосостояніи народа, предоставлять ему, въ лицѣ земства, одно изъ виднѣйшихъ правъ—обложеніе населенія и въ то же время лишать его права взыскивать свои налоги, довѣрять ему составленіе, а прежде даже изданіе, обязательныхъ для населенія постановленій, такъ сказать, мѣстныхъ законовъ и въ то же время лишать его возможности непосредственно настаивать на ихъ исполненіи, полагаться въ этихъ случаяхъ во всемъ единственно и исключительно на чиновъ полиціи, пользующихся во всякомъ случаѣ не бо́льшимъ довѣріемъ населенія, чѣмъ его же избранники—земскіе и городскіе гласные, это значитъ впадать въ непримиримое противорѣчіе. Оправдывается это у насъ, конечно, опасеніемъ ослабить исполнительную власть, внести въ нее, такъ сказать, раздробленіе, несогласное съ общимъ строемъ всего нашего государственнаго механизма. Но не входя въ дальнѣйшія обсужденія этого вопроса, позволимъ себѣ только замѣтить, что и выдѣленіе юстиціи изъ-подъ административной ферулы, а въ особенности надѣленіе ея своею собственной судебной полиціей въ свое время считалось несогласнымъ съ государственнымъ строемъ и даже весьма опаснымъ для него. У многихъ, вѣроятно, еще на памяти тѣ столкновенія и тренія, которыми ознаменовались первые дни судебной реформы. Опасенія эти, однако, не оправдались, и врядъ ли найдутся теперь столь горячіе сторонники прежнихъ порядковъ, которые пожелали бы возврата стараго, дореформеннаго суда. У насъ принято считать надзоръ и контроль правительственный главнымъ тормазомъ иниціативы и дѣятельности нашего самоуправленія. Между тѣмъ

никакой контроль, какъ бы широко онъ поставленъ ни былъ, никакой надзоръ, никакая строгая отвѣтственность не въ состояніи такъ обезкровить городской муниципалитетъ, въ такой степени лишить его жизнедѣятельности, какъ эта полная и всепоглощающая зависимость отъ думы, съ одной стороны, и отсутствіе всякой власти, съ другой. Можно бы, кажется, помириться съ какимъ угодно контролемъ и надзоромъ, лишь бы даны были право и власть постановлять и исполнять. Подтвержденіе этого мы видимъ отчасти во Франціи, гдѣ надзоръ правительства, можно сказать, всеобъемлющъ. Но какъ эти путы ни тяжелы, онѣ почти нечувствительны для населенія потому, что тамъ существуетъ избранный городомъ мэръ съ его широкими правами распорядительной и исполнительной власти. Понимали это весьма ясно всѣ законодатели—реформаторы Европы. Мы выше вкратцѣ указали, какими вышли самоуправленіе вообще и магистратъ, эта Stadtobrigkeit въ частности, изъ рукъ барона Штейна въ Пруссіи; мы знаемъ, какія права получилъ исполнительный органъ Австрійскаго муниципалитета — бюргермейстеръ съ его магистратомъ, при введеніи городского самоуправленія сначала въ 1849, потомъ въ 1859 гг., когда „управленіе общиной ввѣрялось магистрату при содѣйствіи городской думы“, и затѣмъ въ 1862 году, когда это преобладаніе городской управы нѣсколько ослаблено *).

Впрочемъ, и въ настоящее время это преобладаніе еще велико и въ Вѣнѣ: напр., по ея послѣднему городовому статуту (19 декабря 1900 года) муниципальная власть въ сущности сосредоточенавъ рукахъ бюргермейстера съ находящимися подъ его предсѣдательствомъ магистратомъ, съ одной стороны, и городовымъ совѣтомъ, съ другой **),

*) Joseph Redlich: „Geschichte d. Oesterr. Gemeindegesetzgebung“, т. VI, стр. 77.

**) Власть городской думы тамъ значительно ограничена въ пользу избираемаго ею же 22-членнаго городового совѣта; почти все управленіе находится въ рукахъ „членовъ совѣта“. Правда, въ наукѣ раздаются громкіе голоса противъ этого порядка вещей, тѣмъ не менѣе практическіе результаты—именно въ высшей степени живой, энергичный и высокій темпъ муниципальной дѣятельности — поддерживаютъ въ глазахъ общества довѣріе къ этой, такъ сказать, думской секціи, составленной изъ способнѣйшихъ и образованнѣйшихъ гласныхъ. Ludwig Fogler: „Wien“, Ibid. стр. 17 и слѣд.

Если земство не испытываетъ въ такой мѣрѣ указанныхъ выше стѣсненій и неудобствъ, то это объясняется, съ одной стороны, тѣмъ, что земская управа получаетъ распорядительныя указанія своихъ собраній лишь одинъ разъ на цѣлый годъ впередъ и въ теченіе года не знаетъ такого давленія ихъ сверху, а съ другой, и главнымъ образомъ, тѣмъ, что земская жизнь течетъ гораздо медленнѣе, что она не обнимаетъ той массы разнородныхъ и сложныхъ объектовъ, не ставитъ своимъ органамъ управленія тѣхъ многочисленныхъ и разнообразныхъ задачъ, какія требованіемъ времени ставятся теперь городу, и не нуждается въ столь чувствительномъ и воспріимчивомъ аппаратѣ, какой нуженъ городу.

# XIII.

Дѣятельность нашихъ городскихъ управъ, бюрократическій характеръ ихъ, отсутствіе живой жизни на мѣстахъ; канцеляризмъ и формализмъ. Причины не въ личномъ составѣ, а въ организаціи и въ условіяхъ, данныхъ самимъ закономъ. Другая организація на Западѣ и другіе результаты работы. Городскіе участки и участковыя управы. Насущная необходимость измѣненій въ организаціи управы; постановка членовъ ея, ихъ занятія, засѣданія управы и проч. и внутренніе ея распорядки. Указаніе главнѣйшихъ пунктовъ проектируемыхъ измѣненій.

---

Перейдемъ къ непосредственной работѣ городской управы, къ тѣмъ пріемамъ и распорядкамъ, которые внесены въ ея дѣятельность частью требованіями закона, частью практикой. Въ этой области, казалось бы, предоставлено довольно широкое поле собственной иниціативѣ и усмотрѣнію городского самоуправленія. Но общія условія тѣмъ не менѣе какъ бы стояли на пути и не давали хода попыткамъ и стремленіямъ къ живой работѣ и къ непосредственной пользѣ населенія. И здѣсь наша практика сумѣла устроиться такъ, что дѣятельность городского управленія часто носитъ чисто бюрократическій характеръ: на поверхности виднѣется больше бумага съ ея номеромъ, чѣмъ хозяйская рука, заправляющая живымъ дѣломъ. И этого рода обвиненія раздаются чаще всего. Члены управы, жалуется населеніе, сидятъ за своими бумагами, а на берегу, на пристаняхъ, на базарахъ, на поляхъ и проч. и проч. хозяйничаютъ приказчики по своему усмотрѣнію и на дѣлѣ почти безконтрольно. Не отрицая того, что такіе недостатки до извѣстной степени зависятъ отъ самихъ городскихъ учрежденій, что городское самоуправленіе само могло бы внести извѣстныя улучшенія въ эту весьма чувствительную область, не дожидаясь регламентаціи или указаній свыше, и въ нѣкоторыхъ городахъ достигли

кой какихъ результатовъ въ этомъ отношеніи, нельзя тѣмъ не менѣе не указать и на нѣкоторыя общія причины, не отъ воли города зависящія. Мы видимъ, какое количество дѣлъ лежитъ на плечахъ членовъ городской управы; сколько въ среднемъ постановленій, ассигновокъ и проч. долженъ подписать и въ сколькихъ засѣданіяхъ долженъ присутствовать каждый изъ нихъ. Вѣдь 3—4 члена управы это—обыкновенный штатъ для губернскихъ городовъ съ населеніемъ до 100 т. человѣкъ. Гдѣ же такому составу справиться съ лежащей на немъ работой? Поневолѣ управа не знаетъ, чѣмъ ей преимущественно заняться: бумажнымъ ли дѣломъ въ стѣнахъ городского дома, или живой работой на мѣстахъ. Одновременно исполнять и то и другое—невозможно.

Конечно, можно бы упростить дѣлопроизводство, можно бы правильнѣе распредѣлить занятія; можно выработать соотвѣтственныя инструкціи для каждаго города: на это законъ даетъ право самимъ городскимъ учрежденіямъ. Но безъ нѣкоторыхъ, по крайней мѣрѣ руководящихъ, указаній у насъ это оказалось невозможнымъ: незнакомство рядового гласнаго съ практикой этого вопроса, съ одной стороны, и традиція стараго канцеляризма, съ другой, дали въ результатѣ то, что у насъ всѣ созданныя, казалось бы, преимущественно для хозяйственнаго живого дѣла самоуправленія *все же затянулись иломъ бумажнаго канцеляризма*.

Въ другихъ государствахъ самъ законодатель позаботился о распредѣленіи и правильности спеціализаціи занятій магистрата, сдѣлавъ нѣкоторыя общія указанія въ самомъ статутѣ; остальное затѣмъ дополнено въ инструкціонномъ порядкѣ. Такъ, въ Пруссіи уже первое Городовое Положеніе 1808 года предписываетъ въ большихъ городахъ избирать въ число членовъ магистрата одного кемерера и синдика. Въ обязанности перваго, по опредѣленію закона, входитъ: а) общій надзоръ и контроль всего счетоводства въ общинѣ; б) такой же надзоръ и контроль по управленію городскими имуществами; в) составленіе, провѣрка разсчетовъ, отчетовъ, штатовъ, предварительныхъ смѣтъ по бюджету и проч., словомъ, всего, касающагося кассы и счетоводства; г) составленіе для управской коллегіи справокъ и періодическихъ обозрѣній

всѣхъ денежныхъ оборотовъ, состоянія кассы, положенія городскихъ финансовъ, исполненія смѣтъ и проч.

Такое же правило постановлено относительно обязательнаго избранія члена управы—синдика, какъ постояннаго юрисконсульта, на обязанности котораго лежало бы: давать письменныя и устныя заключенія по всѣмъ вопросамъ права, въ огражденіе коллегіи отъ противозаконныхъ дѣйствій или упущеній; вести всѣ дѣла города во всѣхъ судебныхъ и правительственныхъ учрежденіяхъ, охранять формальную сторону всѣхъ совершаемыхъ управою актовъ, сдѣлокъ и проч.; во всѣхъ этихъ дѣлахъ синдикъ несетъ личную и имущественную отвѣтственность за правильность его заключеній, совѣтовъ, дѣйствій и проч. Независимо отъ сего на него возлагается предварительное дознаніе и разслѣдованіе при дисциплинарномъ производствѣ надъ подчиненнымъ персоналомъ управы и разныхъ комиссій. Требованія австрійскаго закона относительно спеціалистовъ магистрата указаны были выше.

Казалось бы, что то, что сто лѣтъ тому назадъ считалось обязательнымъ для Германіи, могло бы быть желательнымъ въ настоящее время для насъ. Казалось бы, что если не для всѣхъ городовъ, то для наиболѣе значительныхъ изъ нихъ могло бы быть поставлено требованіе объ избраніи особыхъ спеціалистовъ по счетоводству, по юридическимъ вопросамъ и проч. Менѣе значительнымъ городамъ можно бы предписать поручать на ряду съ другими хозяйственными дѣлами и эти отрасли, если не особо для этого избраннымъ и испытаннымъ спеціалистамъ, то хотя практически знакомымъ въ дѣлѣ лицамъ, однако за личной и имущественной отвѣтственностью, какъ это допускалъ пересмотрѣнный въ 1831 г. прусскій городовой статутъ.

Мы выше указывали на путаницу, а мѣстами и хаосъ въ счетоводствѣ русскихъ городскихъ управленій. Эта путаница обходится городамъ гораздо дороже, чѣмъ содержаніе отдѣльнаго спеціалиста—члена управы.

Изложенныя требованія, умѣстныя въ самомъ статутѣ, еще не достаточны для распредѣленія и урегулированія управской работы: необходима общая инструкція, существую-

щая вездѣ и изданная для Пруссіи уже въ 1835 году. У насъ право изданія такой инструкціи предоставлено городской думѣ (п. 3 ст. 63), причемъ въ этомъ отношеніи ей предоставлена столь широкая автономія, что изданіе ихъ (за исключеніемъ лишь тѣхъ изъ нихъ, которыя касаются школьнаго дѣла или торговой полиціи) не подлежитъ даже контролю или утвержденію губернатора. При существующемъ у насъ довольно широкомъ надзорѣ правительства уже это одно доказываетъ, какъ мало вниманія удѣлило законодательство столь важному въ сущности вопросу. А между тѣмъ, несмотря на столь широкое право, врядъ ли можно утверждать, что всѣ города обзавелись такими инструкціями; скорѣе наоборотъ: до сихъ поръ есть весьма значительные города, которые почти за сорокалѣтнее существованіе городского самоуправленія еще не успѣли выработать ихъ.

Мѣстами еще пользуются пріемами старыхъ канцеляристовъ временъ шестигласной думы, съ тѣми лишь отступленіями и измѣненіями, безъ которыхъ новаго Городового Положенія нельзя было бы примѣнить.

Въ заключеніе считаемъ нужнымъ сказать нѣсколько словъ объ участковыхъ управахъ. Образованіе въ крупныхъ городахъ нѣкоторыхъ отдѣльныхъ участковъ съ передачею имъ завѣдыванія мѣстными учрежденіями и вообще дѣлами, касающимися мѣстныхъ интересовъ, подсказываются и ростомъ городовъ, и сложностью все возрастающихъ задачъ городского хозяйства. Это особенно необходимо тамъ, гдѣ нѣкоторыя части города отличаются какими либо особенностями по занимаемой ими мѣстности, по характеру и промысламъ населенія, или по отдаленности отъ городского центра, а также, гдѣ онѣ вообще находятся въ нѣсколько особыхъ условіяхъ, отличныхъ отъ общегородской жизни.

По изложеннымъ соображеніямъ мы полагали бы необходимымъ внести въ Городовое Положеніе слѣдующее:

1. Мѣстную полицію (благоустройства, нравовъ, санитарную и пожарную) надлежало бы передать въ вѣдѣніе городовъ и признать за городскими общественными управленіями право производить принудительнымъ порядкомъ, черезъ сво-

ихъ агентовъ (приставовъ), взысканіе городскихъ налоговъ, недоимокъ по нимъ и вообще безспорныхъ сборовъ, для чего производить описи и продажи имуществъ.

2. Признать за ними же права преслѣдованія для наложенія взысканій за нарушеніе обязательныхъ постановленій полиціи.

3. Во избѣжаніе накопленія дѣлъ и медленности въ дѣлѣ городского хозяйства, а также въ видахъ предоставленія городской управѣ большей самостоятельности и иниціативы въ дѣлахъ, указать въ законѣ тотъ кругъ полномочій городской управы, въ предѣлахъ которой она могла бы самостоятельно, не докладывая думѣ, распоряжаться, постановлять и исполнять. Если управа находитъ, что полномочія по мѣстнымъ условіямъ могли бы быть расширены, то въ теченіе перваго года по ея избраніи она должна выработать правила или инструкціи, съ болѣе широкими полномочіями. Такія правила или инструкціи подлежатъ утвержденію губернскаго совѣта.

4. Предоставить управѣ налагать дисциплинарныя взысканія, начиная съ штрафа не ниже 25 руб. и ареста на служащихъ въ городской канцеляріи и всѣхъ находящихся при городскихъ учрежденіяхъ, въ конторахъ и дѣлопроизводствахъ. Болѣе легкія взысканія, какъ-то: замѣчанія, выговоры, штрафы ниже 25 руб., увольненіе отъ служебной должности и проч. предоставить усмотрѣнію городского головы.

5. Кромѣ общей городской управы могутъ быть въ случаяхъ, указанныхъ ниже (ст. 89 организаціи городской думы), образованы участковыя управы, составъ и дѣятельность коихъ опредѣляются думой.

6. Присутствія городской управы раздѣляются на обыкновенныя и общія. Обыкновенныя состоятъ изъ городского головы, его замѣстителя и платныхъ (наемныхъ) членовъ управы; общія—изъ всѣхъ какъ платныхъ, такъ и почетныхъ членовъ управы. Въ тѣхъ и другихъ, при разсмотрѣніи дѣлъ, находящихся въ завѣдываніи комиссіи или отдѣльныхъ избранныхъ думою лицъ, могутъ присутствовать предсѣдатели комиссій и означенныя выше избранныя думою лица. Общія присутствія созываются городскимъ головою по мѣрѣ надобности, но не менѣе одного раза въ мѣсяцъ. При

разсмотрѣніи дѣлъ, касающихся отдѣльныхъ городскихъ участковъ, въ засѣданія управы приглашается участковый староста или его замѣститель.

7. Городская управа въ общемъ присутствіи распредѣляетъ занятія свои между членами какъ платными, такъ и почетными. При этомъ наблюдается, чтобы каждому члену былъ отведенъ опредѣленный и ясно очерченный кругъ дѣлъ и обязанностей.

8. На почетныхъ членовъ не могутъ быть, помимо ихъ желанія, возлагаемы обязанности по текущимъ дѣламъ, требующимъ постояннаго ихъ присутствія въ городской управѣ или въ городскихъ хозяйственныхъ и другихъ учрежденіяхъ. Имъ поручается общее руководство, надзоръ, контроль по извѣстнымъ отраслямъ хозяйства и въ извѣстныхъ городскихъ учрежденіяхъ.

9. Одновременно съ распредѣленіемъ дѣлъ управа въ общемъ присутствіи вырабатываетъ правила, относящіяся до внутренняго распорядка, а также составляетъ перечень дѣлъ, подлежащихъ коллегіальному обсужденію ея въ общихъ присутствіяхъ. При этомъ, во избѣжаніе замедленія, которое можетъ быть вызвано необходимостью коллегіальнаго обсужденія, членамъ управы должны быть предоставлены извѣстныя полномочія, въ предѣлахъ которыхъ они дѣйствуютъ самостоятельно, подъ своею личною отвѣтственностью, доводя лишь о дѣйствіяхъ своихъ до свѣдѣнія городского головы. Означенныя постановленія о распредѣленіи занятій и правила о внутреннемъ распорядкѣ (ст. 7, 8, и 9) подлежатъ утвержденію думы.

10. Обыкновенныя засѣданія управы состоятъ также подъ предсѣдательствомъ городского головы или заступающаго мѣсто его и не менѣе двухъ членовъ управы, въ числѣ которыхъ долженъ находиться, въ качествѣ докладчика, тотъ изъ нихъ, дѣла котораго разсматриваются; кромѣ того, долженъ присутствовать секретарь управы, или назначенный городскимъ головой для замѣны его дѣлопроизводитель, который составляетъ протоколы. За фактическую правильность доклада отвѣтственъ членъ-докладчикъ, а за протоколъ—исполняющій обязанности секретаря. Дѣла разрѣшаются по боль-

шинству голосовъ; въ случаѣ равенства принимается то мнѣніе, за которое высказался предсѣдатель. Въ случаѣ принятія мнѣнія, противнаго мнѣнію члена-докладчика, въ постановленіи должны быть изложены соображенія, по которымъ мнѣніе непосредственно завѣдывающаго дѣломъ члена-докладчика отвергнуто.

11. Обыкновенныя засѣданія управы происходятъ въ дни, впередъ для сего назначенные по расписанію, или же особому назначенію городского головы, но не менѣе двухъ разъ въ недѣлю. Въ остальные дни недѣли дѣла разрѣшаются или членами самостоятельно, или по указанію городского головы.

12. Члены управы, завѣдывающіе отраслями городского хозяйства или городскими учрежденіями, должны заниматься своими дѣлами преимущественно на мѣстахъ, отдавая письменнымъ и другимъ работамъ въ городской управѣ лишь самое необходимое время, и на нихъ должна лежать личная и имущественная отвѣтственность за всякія нарушенія и вообще неправильныя дѣйствія, такъ какъ они всемѣрно обязаны заботиться объ устраненіи возможности всякихъ злоупотребленій и правонарушеній.

13. Въ управѣ должны всегда присутствовать городской голова или его замѣститель, дежурный членъ управы или членъ управы, завѣдывающій кассой и бухгалтеріей. Въ небольшихъ городахъ, гдѣ нѣтъ отдѣльныхъ членовъ управы для завѣдыванія кассой и бухгалтеріей, присутствуетъ тотъ изъ нихъ, на котораго, по распредѣленію занятій, возложена эта обязанность.

Въ отсутствіе членовъ управы объясненія и справки по дѣламъ постороннимъ лицамъ даетъ одинъ изъ дѣлопроизводителей отдѣленія, или, если найдетъ вопросъ значительнымъ, докладываетъ городскому головѣ или его замѣстителю.

14. Для дѣйствительности постановленія управы достаточно подписей трехъ лицъ: городского головы или его замѣстителя, члена управы, къ отдѣленію котораго относится постановленіе, и еще другого члена, каковымъ можетъ быть всегда присутствующій въ управѣ, дежурный, членъ. Асси-

гновки на кассу могутъ быть подписаны только однимъ городскимъ головою или его замѣстителемъ, при соотвѣтствующихъ скрѣпахъ бухгалтеріи и контроля, гдѣ таковой имѣется.

15. Завѣдывающій бухгалтеріей и кассой обязанъ ежемѣсячно представлять общему присутствію городской управы свѣдѣнія о состояніи кассы по исполненію смѣты и вообще по обороту денежныхъ суммъ. Если при этомъ будутъ замѣчены какія-либо неправильности, отступленія, замедленія и проч., то онъ обязанъ немедленно сообщить объ этомъ городскому головѣ, представивъ при этомъ соображенія о мѣрахъ къ устраненію замѣченныхъ неправильностей. На этого же члена управы возлагается представленіе свѣдѣній о состояніи городскихъ капиталовъ, а также забота объ устраненіи возможныхъ въ этой области какихъ-либо убытковъ.

# XIV.

Комиссіи подготовительныя и исполнительныя. Важное ихъ значеніе для городского управленія. Неправильная у насъ постановка ихъ. Безполезные, нерѣдко вредные, результаты дѣятельности комиссій. Иное ихъ значеніе на Западѣ. Образованіе тамошнихъ комиссій. Подчиненіе ихъ городскому головѣ. Отвѣтственность. Необходимыя условія для правильной и цѣлесообразной дѣятельности комиссій.

---

Ни одно городское управленіе не ограничивается силами городскихъ управъ ни у насъ, ни на Западѣ, гдѣ, какъ выше было указано, эти силы гораздо значительнѣе нашихъ: вездѣ прибѣгаютъ къ помощи комиссій, подготовительныхъ и исполнительныхъ. Задачи ихъ опредѣляются самымъ ихъ названіемъ. Но въ то время, какъ на Западѣ въ этихъ комиссіяхъ общество видитъ весьма полезное и притомъ даровое сотрудничество городскому управленію и привлекаетъ къ нимъ обыкновенно самыя лучшія силы изъ состава думы и лучшихъ представителей населенія, у насъ комиссіи, въ особенности исполнительная, вызываютъ противъ себя нерѣдко весьма сильныя нареканія. У всѣхъ, вѣроятно, еще на памяти тѣ обвиненія, которыя раздавались противъ комиссіи и въ обществѣ и въ прессѣ ко времени введенія нового Городового Положенія 1903 года для С.-Петербурга. „Не усиливаютъ — говорилось — а, напротивъ, ослабляютъ эти комиссіи дѣятельность управы, не содѣйствуютъ ей, а, напротивъ, отдѣлившись отъ нея, становясь въ положеніе самостоятельнаго органа думы, онѣ ведутъ свою собственную линію, адресуясь, въ случаѣ столкновенія съ управой, непосредственно къ думѣ. Въ общемъ комиссіи представляютъ собою отдѣльныя отъ управы коллегіи, члены которыхъ, подъ разными благовидными предлогами, эксплоатируютъ въ свою пользу городскую кассу“.

Если такія нареканія имѣютъ основанія, то виновата въ значительной степени та неправильная постановка, которая дана закономъ этимъ комиссіямъ по отношенію къ управѣ.

Въ самомъ дѣлѣ, возьмемъ цифры. Въ С.-Петербургѣ членовъ подготовительныхъ комиссій, состоящихъ исключительно изъ гласныхъ думы, болѣе двухсотъ.

Въ исполнительныхъ комиссіяхъ и разныхъ исполнительныхъ комитетахъ и совѣтахъ, куда могутъ быть избираемы и лица, не состоящія въ числѣ гласныхъ, цифра членовъ достигаетъ трехсотъ.

Въ Саратовѣ за четыре года 1905—1908 г. г. было около семидесяти разныхъ комиссій, въ которыхъ насчитывалось членовъ исполнительныхъ 218, подготовительныхъ 133.

Въ Харьковѣ къ 1-му августа 1909 года исполнительныхъ комиссій и комитетовъ 34, членовъ 207, подготовительныхъ 25, членовъ 200.

Въ Москвѣ въ подготовительныхъ комиссіяхъ въ 1908 году состояло членовъ 391 человѣкъ, въ 1909 году—263. Исполнительныхъ комиссій было всего 8 съ 82-мя членами, а въ 1909 году функціонируетъ всего 5 комиссій съ 55-ю членами *).

Такимъ образомъ число гласныхъ въ подготовительныхъ комиссіяхъ превосходитъ обыкновенно весь составъ думы въ нѣкоторыхъ городахъ больше, чѣмъ въ два раза. Таково же приблизительно и число членовъ комиссій исполнительныхъ. Хотя въ ихъ составъ могутъ входить кромѣ гласныхъ думы и другія лица, владѣющія избирательнымъ цензомъ, но и въ нихъ число гласныхъ настолько велико, что и вся городская дума, можно сказать, таетъ въ своихъ комиссіяхъ.

При такомъ положеніи, когда даже половина, а иногда и треть, комиссій можетъ составить собою законный составъ собранія думы, необходимо озаботиться ихъ по-

---

*) Этими, а также нижеслѣдующими свѣдѣніями о дѣятельности городскихъ управъ я обязанъ любезности г.г. городскихъ головъ, которые меня ими снабдили, за что и приношу имъ глубочайшую мою благодарность.

становкой относительно управы. Исполнительныя функціи возложены закономъ на управу; она отвѣчаетъ за исправный ходъ городскихъ дѣлъ. Хотя ей въ помощь и даются комиссіи, но все же главное руководство и главная отвѣтственность остается на ней. Уже по однимъ логическимъ требованіямъ, казалось бы, ей и должны быть подчинены всѣ эти комиссіи, эти вспомогательные органы. И буква закона вполнѣ отвѣчаетъ этимъ требованіямъ: комиссіи подчиняются управѣ и обыкновенно находятся даже подъ предсѣдательствомъ одного изъ ея членовъ (ст. 103—104).

Такова буква, но не такова жизнь.

Члены комиссіи сознаютъ себя гласными думы, членами коллегіи, властью которой на дѣлѣ цѣликомъ поглощена управа. Чаще другихъ посѣщая думскія собранія, представляя собою обыкновенно большинство ея, они фактически являются вершителями и хозяевами. При такихъ условіяхъ подчиненіе ихъ управѣ чисто номинальное. На дѣлѣ не они ей подчинены, а сама она должна внимательно прислушиваться къ ихъ голосу и считаться съ ихъ желаніями.

Напрасно Правительствующій Сенатъ, сознавая всю ненормальность такого положенія, старается ставить комиссіи въ рамки закона, постоянно подтверждая и указывая на необходимость подчиненія ихъ управѣ. Жизнь сильнѣе сентенцій всякаго, хотя бы очень высокаго, судилища. Не въ подчиненіи, а нерѣдко въ сильной оппозиціи съ управой ведутъ онѣ свое дѣло. Это особенно ярко выступаетъ тамъ, гдѣ въ составѣ комиссіи нѣтъ ни одного представителя управы, гдѣ даже въ предсѣдатели вмѣсто члена управы избирается думою другое лицо.

Въ нѣкоторыхъ западно-европейскихъ муниципалитетахъ комиссіи находятъ весьма широкое примѣненіе, въ особенности въ Германіи. Прусское законодательство особенно весьма широко пользуется ими. Въ такомъ, напримѣръ, городѣ, какъ Магдебургъ (около 230 т. жителей), насчитывается около сорока однѣхъ исполнительныхъ комиссій *).

Но какъ же ставитъ ихъ тамъ законъ относительно

*) Lüddeckens: „Magdeburg V. u. V.“ т. I, стр. 177—181.

управы? Начать съ того, что самое образованіе комиссій поставлено въ зависимость отъ согласія магистрата. Законъ предусматриваетъ комиссіи простыя, состоящія исключительно изъ членовъ магистрата, и смѣшанныя—изъ членовъ магистрата и гласныхъ думы и иногда съ присоединеніемъ къ нимъ еще полноправныхъ гражданъ. На образованіе смѣшанныхъ необходимо соглашеніе обѣихъ коллегій думы и магистрата; а простыя—временныя или постоянныя—магистратъ ставитъ по своему усмотрѣнію. Гласныхъ и гражданъ въ составъ комиссіи избираетъ дума, а членовъ отъ магистрата назначаетъ городской голова. Ему же предоставлено право назначенія предсѣдателя комиссіи. Кромѣ того, городскому управленію предоставляется вносить въ мѣстные статуты всякаго рода дополнительныя правила объ образованіи, составѣ и дѣйствіи комиссій, если бы того потребовали мѣстныя условія (Std—O. § 59).

Такимъ образомъ составленная исполнительная комиссія будетъ въ дѣйствительности „подчинена во всѣхъ отношеніяхъ (in allen Beziehungen) магистрату“, какъ того требуетъ законъ, и будетъ не только дѣйствовать во всемъ согласно съ общей работой магистрата, но и практически отвѣчать всѣмъ условіямъ, всѣмъ мельчайшимъ извилинамъ мѣстной жизни. И не только прусское, всѣ нѣмецкія законодательства проводятъ въ этомъ случаѣ принципъ главенства управы, строго охраняютъ ея права, какъ исполнительнаго органа. Такъ, баварскій законъ предоставляетъ магистрату назначеніе всѣхъ членовъ исполнительныхъ комиссій, а также назначеніе предсѣдателя. Ему же предоставлено право во всякое время закрыть комиссію *). То же самое и въ Баденѣ и проч. (Std—O. § 19). Въ Австріи власть бюргермейстера и магистрата настолько велика, что тамъ и рѣчи быть не можетъ о какомъ либо неподчиненіи, а тѣмъ паче сопротивленіи магистрату со стороны комиссіи. Тамъ исполненіе извѣстныхъ постановленій думы городской голова можетъ, какъ выше замѣчено, помимо образованія какой либо комиссіи, просто поручить

*) Bruno Stern: цит. соч., стр. 111—112.

гласному, который обязанъ безпрекословно исполнить это порученіе. Да и исполнительныя комиссіи состоятъ тамъ въ сущности или изъ подчиненныхъ магистрату должностныхъ лицъ, или изъ выборныхъ членовъ мѣстныхъ участковыхъ организацій, тоже вполнѣ подчиненныхъ магистрату. Исключеніе составляютъ комиссіи или правильнѣе думскія секціи: для разсмотрѣнія ходатайства о правахъ гражданства, для дисциплинарнаго производства надъ гласными, для ревизіи кассы и проч.

О французскомъ муниципалитетѣ, гдѣ мэръ столь полноправный глава исполнительной власти, и говорить нечего.

Словомъ: вездѣ, во всѣхъ цивилизованныхъ странахъ городской управѣ предоставлена извѣстная самостоятельность и дана власть и возможность вести городское хозяйство, управлять городскимъ дѣломъ безъ всякихъ помѣхъ со стороны другихъ какихъ либо вспомогательныхъ органовъ муниципалитета, руководствуясь исключительно закономъ и общими распоряженіями городского представительства.

Иначе и быть не можетъ; иначе нельзя требовать отъ городской управы никакой энергіи, никакой иниціативы, а тѣмъ болѣе творческой работы. При иныхъ условіяхъ городская управа будетъ не дѣлать, а лишь влачить свое дѣло. Отъ учрежденія, скованнаго тѣсными рамками разрѣшенія, дозволенія, при полномъ безвластіи и пассивномъ подчиненіи, нельзя ждать ни свѣтлой искры творчества, ни яркой силы проявленія, какъ бы высоки ни были качества личнаго состава его.

Казалось бы, ничто не мѣшаетъ поставить наши комиссіи въ иное отношеніе къ управѣ, тѣмъ болѣе, что существующій у насъ порядокъ нельзя оправдать рѣшительно никакими соображеніями цѣлесообразности или политической необходимости. Начало подчиненія управы распорядительной власти думы, превращенное у насъ въ какую-то абстрактную догму, на ряду съ полнымъ безсиліемъ и безвластіемъ управы, идетъ прямо въ разрѣзъ съ реаль-

ными требованіями жизни; практическая непригодность такого порядка вещей слишкомъ очевидна.

Въ виду изложеннаго, казалось-бы, необходимо ввести въ Городовое Положеніе слѣдующія начала:

1) Комиссіи, какъ подготовительныя, такъ и исполнительныя, бываютъ простыя и смѣшанныя. Простыя тѣ, которыя состоятъ изъ членовъ, избранныхъ городскою думою, а смѣшанныя, куда кромѣ членовъ, избранныхъ думою, входятъ члены по назначенію городского головы.

2) Какъ подготовительныя, такъ и исполнительныя комиссіи состоятъ изъ гласныхъ думы и лицъ, имѣющихъ право участвовать въ избирательныхъ собраніяхъ, а также изъ постороннихъ, приглашаемыхъ въ качествѣ спеціалистовъ съ правомъ голоса. Исключеніе составляютъ комиссіи ревизіонныя и всякія другія, избираемыя для обревизованія или разслѣдованія дѣйствій гласныхъ городской думы, членовъ городской управы, а также другихъ лицъ, приглашенныхъ для веденія дѣлъ во всякихъ учрежденіяхъ городского общественнаго управленія, кромѣ канцелярскихъ служащихъ и низшаго служебнаго персонала городской думы, управы и всякихъ другихъ городскихъ учрежденій. Такія комиссіи избираются только изъ среды гласныхъ городской думы.

3) И тѣ и другія комиссіи составляются по соглашенію городской думы съ управою, за исключеніемъ комиссій ревизіонныхъ—для обревизованія годового отчета, а также и такихъ, коимъ поручено разслѣдованіе дѣйствій самой управы или ея членовъ. Такія комиссіи избираются по усмотрѣнію городской думы, которая назначаетъ и предсѣдателя ея.

4) Въ каждую смѣшанную комиссію городскому головѣ предоставляется назначать членовъ отъ управы, въ количествѣ, не превышающемъ вмѣстѣ съ предсѣдателемъ числа избранныхъ думою.

Означенные члены комиссіи могутъ быть назначены какъ изъ числа гласныхъ думы, изъявившихъ на то согласіе, такъ и изъ лицъ, имѣющихъ право участія въ городскихъ избирательныхъ собраніяхъ, и постороннихъ, пригла-

шаемыхъ въ качествѣ спеціалистовъ съ правомъ голоса. Предсѣдатель комиссіи назначается городскимъ головою.

5) Всѣ комиссіи, за исключеніемъ указанныхъ выше въ п. 3, состоятъ при городской управѣ, подъ непосредственнымъ ея руководствомъ и указаніями и подъ предсѣдательствомъ одного изъ членовъ управы, назначаемаго городскимъ головою.

6) Отвѣтственность за правильное и успѣшное выполненіе возложенныхъ на комиссію порученій падаетъ ближайшимъ образомъ на городского голову, а потому въ случаѣ допущенія какихъ либо неправильностей, уклоненія отъ данныхъ инструкцій, распоряженій и указаній городской думы или предложеній его, городского головы, а также въ случаѣ проявленія бездѣятельности, нерадѣнія и проч. городской голова обязанъ принять немедленныя мѣры, причемъ относительно назначенныхъ имъ членовъ комиссіи, а также предсѣдателя, ему предоставляется устранять таковыхъ изъ состава комиссіи, замѣняя ихъ другими, а объ устраненіи членовъ, избранныхъ думою, онъ входитъ съ представленіемъ въ думу.

# XV.

Городской голова. Его роль и значеніе по нашему Городовому Положенію. Городской голова, какъ предсѣдатель городской управы и городской думы. У насъ общее настроеніе противъ такого совмѣщенія. Во всемъ цивилизованномъ мірѣ это совмѣщеніе признается, какъ необходимое условіе правильной работы городского аппарата. Исключеніе составляютъ только восточныя провинціи Пруссіи и нѣкоторые большіе города Сѣв. Америки. Особыя тому причины. Аргументы за и противъ такого совмѣщенія. Права предсѣдателя думы. У насъ они ничтожны. Необходимость расширенія ихъ. Гарантіи гласнымъ противъ давленія на нихъ предсѣдателя. Другія полномочія городского головы.

---

Перейдемъ къ разсмотрѣнію вопроса о положеніи городского головы. Это—вопросъ большой важности; можно сказать, что успѣхъ всей реформы городского управленія будетъ зависѣть отъ правильнаго разрѣшенія этого вопроса, въ связи съ освобожденіемъ управы отъ гнета думы и предоставленіемъ ей большей свободы и самостоятельности.

Мы выше видѣли, какъ заботливо охраняютъ самостоятельность городскихъ управъ законодательства Западной Европы. Тамъ находятъ, что лишь при извѣстной самостоятельности, при дѣйствительной возможности дѣлать государственное дѣло на мѣстахъ самоуправленіе будетъ полезнымъ помощникомъ правительству.

У насъ исполнительный органъ городского самоуправленія—городская управа, какъ мы видѣли, совершенно безвластна.

Соотвѣтственно этому совершенно безвластенъ и городской голова; этотъ, съ виду почтенный и морально за все отвѣтственный, представитель городского самоуправленія на дѣлѣ лишенъ, напр., права уволить непригоднаго ветеринарнаго фельдшера; и на это ему необходимо согласіе чле-

новъ управы (ст. 105 Гор. Пол.), стоящихъ нерѣдко въ оппозиціи и, въ сторонѣ отъ него, ведущихъ свою собственную политику.

Не таково должно быть положеніе городского головы!

Коснемся хотя въ общихъ чертахъ тѣхъ полномочій, которыми необходимо надѣлить городского голову, если желательно ему дать дѣйствительную возможность исполнять трудныя и многосложныя задачи городского управленія.

Начнемъ съ предсѣдательства городского головы въ думѣ. Нынѣ дѣйствующимъ имперскимъ Город. Полож. этотъ вопросъ разрѣшается въ положительномъ смыслѣ, но противоположное теченіе давно замѣчается и въ обществѣ и въ прессѣ. Оно у насъ уже практически осуществлено Особымъ Положеніемъ 1903 г. для С.-Петербурга, а также проектировано для городовъ Царства Польскаго. Мысль о несовмѣстимости въ одномъ лицѣ должности городского головы и предсѣдателя думы считается настолько общепризнанной и безспорной, что возражать противъ нея— значитъ обнаруживать до нѣкоторой степени отсталость. Вредъ отъ этого совмѣщенія такъ великъ, что имъ нѣкоторые готовы объяснять всѣ ненормальности въ дѣятельности нашихъ городскихъ самоуправленій *).

Нужно по-истинѣ удивляться, какимъ образомъ при всей легкости аргументаціи противъ этого совмѣщенія (собственно только—опасеніе пристрастія городского головы въ пользу управы) эта мысль получила у насъ такое господство и всеобщее признаніе, что даже тотъ разительный фактъ, именно, признаніе этого совмѣщенія почти во всемъ цивилизованномъ мірѣ практически необходимымъ, что этотъ фактъ не обратилъ на себя должнаго вниманія и не въ силахъ былъ поколебать **это модное настроеніе**. Повторяемъ: почти во всемъ цивилизованномъ мірѣ! Исключеніе въ этомъ отношеніи представляетъ лишь Пруссія, да и то только въ семи восточныхъ провинціяхъ, такъ какъ въ Вестфаліи и Рейнской Пруссіи предсѣдательству-

*) „Городское Дѣло“ 1911 г. кн. I стр. 51.

ютъ городскіе головы. Кромѣ Пруссіи этого взгляда держатся нѣкоторые большіе города С.-Американскихъ Штатовъ. Въ Пруссіи это положеніе объясняется тѣмъ особеннымъ положеніемъ бюргермейстера относительно думы, о которомъ будетъ пояснено ниже.

Взгляните же ближе на этотъ вопросъ.

Не разъ онъ уже былъ подвергнутъ подробному обсужденію. Еще при разработкѣ Городового Положенія 1870 года возникала мысль объ отдѣленіи обязанностей предсѣдателя думы отъ должности городского головы. Въ пользу ея приводилось то, что дума и управа—два совершенно различные органа городского самоуправленія: первой принадлежитъ распорядительная и контролирующая власть, тогда какъ вторая—подчиненный органъ, исполнительный. Поэтому первая должна быть, конечно, поставлена въ совершенно независимое положеніе отъ городской управы и ея предсѣдателя—городского головы, чего нельзя достигнуть, если предсѣдателемъ и руководителемъ думы будетъ тотъ же городской голова. И логически несовмѣстимо ставить во главѣ распорядительнаго, контролирующаго и ревизующаго учрежденія то самое лицо, которое именно подлежитъ этимъ распоряженіямъ, контролю и ревизіи.

Однако эти доводы, при всей своей логической правильности, должны были уступить соображеніямъ практическаго свойства.

Государственный Совѣтъ, какъ въ Департаментахъ, такъ и въ Общемъ Собраніи, нашелъ, что разъединеніе этихъ обязанностей прежде всего поведетъ къ пререканіямъ и столкновеніямъ между двумя лицами, стоящими во главѣ городского управленія.

И дѣйствительно: не обладающій близкимъ знакомствомъ съ городскими дѣлами предсѣдатель думы не въ состояніи будетъ правильно руководить преніями гласныхъ, такъ какъ даже основательнаго ознакомленія съ даннымъ, подлежащимъ разсмотрѣнію думы, дѣломъ еще не достаточно для этого: большинство дѣлъ городскихъ связано между собою, каждое дѣло имѣетъ свою исторію въ прошломъ и только знакомство со всѣмъ ходомъ городского хозяйства

даетъ правильный взглядъ на каждый отдѣльный вопросъ. И городской голова не сразу осваивается съ дѣлами на столько, чтобы чувствовать себя полнымъ и самостоятельнымъ хозяиномъ, и на первое время подпадаетъ подъ вліяніе или болѣе старыхъ товарищей въ управѣ, или болѣе опытныхъ гласныхъ въ думѣ. Въ худшемъ положеніи окажется предсѣдатель думы, избираемый на одинъ годъ. Даже при достаточномъ знакомствѣ съ дѣломъ весьма трудно иногда уловить центръ вопроса, дать ему правильную постановку. А одного лишь указанія головы о томъ, что вопросъ предсѣдателемъ ставится неправильно, что тѣ или другія заявленія гласнаго не относятся къ дѣлу, достаточно, чтобы вызвать непріятное чувство въ предсѣдателѣ. Неизбѣжное повтореніе такихъ случаевъ породить въ результатѣ нескончаемыя и вредныя дѣлу пререканія.

Совмѣщеніе обѣихъ должностей въ лицѣ городского головы еще важно и въ томъ отношеніи, что ему, а не стоящему внѣ текущихъ дѣлъ предсѣдателю думы, извѣстна относительная важность и неотложность того или другого дѣла и только онъ можетъ опредѣлить, какое изъ назначенныхъ въ перечнѣ дѣлъ требуетъ скорѣйшаго разрѣшенія. Предсѣдатель можетъ судить объ этомъ лишь по внѣшнимъ, такъ сказать, обстоятельствамъ дѣла, а не по внутренней связи его съ другими дѣлами и по ихъ положеніямъ въ каждую данную минуту. А между тѣмъ, только отъ предсѣдателя зависитъ поставить одно дѣло ранѣе или позже другого на очередь. И теперь нерѣдко случается, что весьма спѣшныя неотложныя дѣла не получаютъ разрѣшенія и откладываются до другой сессіи вслѣдствіе того, что гласные, увлекаясь въ сторону отъ разбираемаго вопроса, отдаютъ много времени разнымъ общимъ темамъ.

Такія явленія будутъ, конечно, повторяться гораздо чаще при предсѣдателѣ думы, который, не испытывая на себѣ давленія текущей дѣйствительности, нерѣдко требующей немедленнаго разрѣшенія того или другого вопроса, не будетъ имѣть повода сдерживать краснорѣчіе ораторовъ и направлять думу на дѣловую сухую работу.

Наконецъ, и для цѣлей правительственнаго надзора весьма важно, что въ думѣ и въ управѣ предсѣдательствовало одно и то же лицо. Какую отвѣтственность можно возложить на городского голову за тѣ или другія неправильности, замедленія, уклоненія и проч., если онъ можетъ сослаться на медленность думы, на неразрѣшеніе ею извѣстныхъ вопросовъ и на невозможность для него понудить ее къ этому? И какой дѣйствительный правительственный контроль возможенъ при такомъ положеніи вещей?

Указываютъ обыкновенно на практику земскихъ учрежденій, гдѣ предсѣдательствованіе въ земскихъ собраніяхъ особаго лица не мѣшаетъ успѣшному ходу дѣлъ въ земскихъ управахъ и не стѣсняетъ предсѣдателей ихъ. Но при этомъ упускаютъ изъ виду огромную разницу въ постановкѣ механизмовъ земскаго и городского самоуправленій, на что указалъ Государственный Совѣтъ въ 1870 году при разсмотрѣніи проекта перваго Городового Положенія. Распорядительные органы земствъ, земскія собранія, созываются обыкновенно одинъ разъ въ году и, сдѣлавъ свои постановленія, давъ управѣ руководящія указанія, расходятся, оставляя въ рукахъ ея полное распоряженіе и завѣдываніе земскимъ хозяйствомъ въ предѣлахъ данныхъ указаній. Земская управа въ теченіе цѣлаго года не обязана считаться со взглядами предсѣдателя собранія.

Не то въ городскомъ дѣлѣ: оно нуждается въ постоянномъ присутствіи распорядительнаго учрежденія, оно постоянно сталкивается съ новыми вопросами и запросами, требующими разрѣшенія, часто немедленнаго и неотложнаго, и городская управа постоянно чувствуетъ надъ собою своего хозяина и распорядителя, безъ котораго она не можетъ сдѣлать ни одного болѣе или менѣе важнаго шага. Предсѣдатель думы не есть временный руководитель преніями въ земскомъ собраніи; онъ на дѣлѣ можетъ оказаться такимъ же и бо́льшимъ хозяиномъ, какъ и городской голова; но только хозяиномъ безотвѣтственнымъ и безконтрольнымъ. Такое положеніе вещей, при которомъ на одномъ и томъ же дѣлѣ сидятъ два хозяина, изъ которыхъ одинъ юридически не несетъ

ответственности, а другой, будучи стѣсняемъ первымъ, можетъ фактически уклониться отъ нея, не дастъ ничего, кромѣ треній, столкновеній и замѣшательствъ.

И какая же разница между объектами вѣдѣнія земскаго и городского самоуправленій! Если хоть отчасти вѣрно приведенное выше мнѣніе ученаго, утверждающаго, что задачи городского управленія по своей многосложности и разнообразію, по своей срочности, по постоянному возникновенію все новыхъ, неожиданныхъ и непредвидѣнныхъ запросовъ, превосходятъ даже трудности управленія государственнаго и нуждаются въ аппаратѣ особенной чувствительности, гибкости и приспособляемости, то какъ же можно сравнить стремительный потокъ городской жизни съ медленнымъ, спокойнымъ и сравнительно односложнымъ теченіемъ жизни земской? И въ особенности теперь, когда, при необходимомъ для дальнѣйшей жизни страны подъемѣ перерабатывающей продукціи, городъ очутится передъ неотразимымъ напоромъ новыхъ и новыхъ задачъ, новыхъ и все осложняющихся запросовъ. Недаромъ же въ средней Европѣ, гдѣ, при повсемѣстномъ распространеніи перерабатывающихъ промысловъ, часто въ ничтожной деревушкѣ работаетъ громадная фабрика, гдѣ разница между формами земскаго и городского самоуправленія далеко не такъ велика, какъ у насъ, каждое населенное мѣсто, достигнувъ извѣстнаго числа жителей, непремѣнно обращается въ городъ. У насъ, гдѣ такой переходъ обставленъ немалыми затрудненіями, всѣ сколько нибудь развившіяся поселенія живо чувствуютъ непригодность для нихъ земской машины, односложной и медленной, и съ невѣроятной настойчивостью стремятся перейти къ городскому строю. По самому существу этого строя городская управа не можетъ, подобно земской, получить отъ своей думы распоряженія на цѣлый годъ впередъ. Она, повторяемъ, нуждается въ постоянномъ общеніи, въ постоянной обоюдной работѣ съ своимъ собраніемъ, созываемымъ не одинъ, а часто 20—30 разъ въ году; почему и предсѣдательствовать можетъ лишь лицо, близко знакомое съ дѣлами, работающее въ самой коллегіи, каковымъ является только городской голова.

Въ сущности противъ совмѣщенія этихъ двухъ функцій въ лицѣ городского головы приводится одинъ, правда боевой, аргументъ. Это—опасеніе возможнаго со стороны городского головы пристрастія: какъ предсѣдатель управы, онъ и въ городской думѣ будетъ стараться проводить ея взгляды и распоряженія.

Но вліяніе городского головы и даже всей управы въ городской думѣ не только допустимо, но и желательно. Самъ законъ даетъ управѣ право рѣшающаго голоса въ думѣ даже въ томъ случаѣ, когда члены ея не принадлежатъ къ составу гласныхъ. Самъ законъ хорошо понимаетъ, что лишить вліянія въ думѣ городского голову и управу, ближе стоящихъ къ дѣлу и болѣе отвѣтственныхъ за него, чѣмъ каждый отдѣльный гласный, было-бы нецѣлесообразно; это значило бы подвергнуть дѣло риску всякихъ случайностей, всякихъ увлеченій, иногда вызываемыхъ краснорѣчивымъ словомъ, непредвидѣннымъ преходящимъ фактомъ, или настроеніемъ момента и проч.

Другое дѣло—вліяніе, подавляющее, лишающее гласныхъ и думу самостоятельности и свободы сужденій. Но гдѣ и когда проявлялось такое вліяніе у насъ? И есть ли фактическая и юридическая возможность для городского головы оказывать такое давленіе на думу у насъ, гдѣ до сихъ поръ городской голова—былъ въ полной зависимости отъ думы, гдѣ вся управа, въ каждомъ своемъ дѣйствіи, обставлена распоряженіями думы? Извѣстны пререканія между городскими головами и гласными. Ихъ много и о нихъ часто приходится читать въ репортерскихъ замѣткахъ.

Къ тому же всякимъ захватамъ, всякому превышенію власти со стороны городского головы дума всегда можетъ поставить должные предѣлы.

Но если бы тѣмъ не менѣе понадобилась какая либо гарантія безпристрастія, то немногія указанія въ законѣ вполнѣ обезпечили бы за гласными полную свободу и говорить и работать.

Вѣдь не чѣмъ инымъ, какъ практическою необходимостью объясняется то обстоятельство, что во всѣхъ государ-

ствахъ Европы предсѣдательствованіе въ думѣ предоставлено городскому головѣ. Исключеніе представляетъ прусское городовое право. Но тамъ это объясняется совершенно особеннымъ положеніемъ городского головы и его отношеніемъ къ городской думѣ.

Мы выше видѣли, что прусское городовое право строго раздѣляетъ распорядительную (законодательную) власть, сосредоточенную въ лицѣ городской думы, отъ исполнительной, переданной магистрату.

Если къ сказанному прибавить, что хотя этотъ магистратъ избирается думой, но въ составъ его не только не входятъ, а по закону и не могутъ входить, думскіе гласные (St.—O. 29, и 30 п. 2); что члены управы, какъ и городской голова не нуждаются въ цензѣ, могутъ не принадлежать къ числу полноправныхъ гражданъ, т. е. лицъ, пользующихся правомъ голоса на городскихъ выборахъ, и даже могутъ не быть жителями города, а лишь приглашенными изъ другого города или даже провинціи; что при полной самостоятельности магистрата, поставленнаго совершенно внѣ и независимо отъ думы,—городской голова обыкновенно даже не присутствуетъ въ ея засѣданіяхъ; что лишь по требованію ея, онъ для дачи объясненій, обязанъ послать туда своего представителя, который не участвуетъ ни въ преніяхъ, ни въ рѣшеніи вопроса; что городской голова по закону обязанъ пріостанавливать постановленія думы, если находитъ въ нихъ нарушеніе закона или предѣловъ вѣдомства, и городской думѣ въ такихъ случаяхъ предоставляется лишь право принести жалобу высшей власти; если затѣмъ принять все это во вниманіе и припомнить, что компетенція думы ограничивается лишь „дѣлами, которыя не отнесены къ исключительному вѣдѣнію магистрата“ (§ 35); что всякія исполнительныя, подготовительныя комиссіи только тогда могутъ заниматься дѣломъ, когда городской голова командируетъ туда одного изъ членовъ управы (§ 59); что эти комиссіи находятся въ полномъ подчиненіи управы; и пр. и проч.,—если все это принять во вниманіе, то совершенно понятно станетъ, что, при такой постановкѣ механизма городского управленія,

городскому головѣ нѣтъ фактической надобности даже присутствовать въ думѣ и тѣмъ менѣе предсѣдательствовать въ ней *)!

Скажемъ нѣсколько словъ о правахъ городского головы, какъ предсѣдателя, руководящаго преніями. И въ этомъ отношеніи законъ не нашелъ нужнымъ вооружить предсѣдателя властью, которая бы давала ему дѣйствительную возможность направлять думу къ простой работѣ, устраняя все лишнее, мѣшающее дѣлу. Никто не станетъ отрицать, что наши думскія засѣданія не отличаются той простой и плодотворной дѣловитостью, какую мы видимъ на Западѣ. Тамъ эти собранія носятъ, такъ сказать, простой рабочій характеръ: не слышно ни нашихъ длинныхъ, иногда прекрасныхъ, рѣчей, ни остроты нашихъ преній и пререканій. Одинъ и тотъ же ораторъ, который въ парламентѣ, при разсмотрѣніи вопросовъ высшаго порядка, произноситъ длинныя рѣчи, въ качествѣ гласнаго думы, въ дѣлахъ преимущественно хозяйственнаго свойства, ограничивается короткими дѣловыми замѣчаніями. Нашъ же гласный по любому маловажному вопросу способенъ подняться въ заоблачную высь общечеловѣческихъ идеаловъ добра и правды.

Можно понимать, можно оправдывать такія явленія, но нельзя отрицать, что они иногда не вяжутся съ необходимостью простой и скромной работы и очень часто мѣшаютъ ей. У насъ гдѣ еще нужна проповѣдь идеи, хорошее слово иногда цѣнится гораздо выше непосредственнаго дѣла. Въ этой проповѣди не нуждается западно-европейское культурное и благоустроенное общество, потому и требуетъ отъ своихъ гласныхъ продуктивной отвѣтственной работы, а не пышныхъ рѣчей.

Вотъ почему западно-европейское городовое право даетъ предсѣдателю думы большую власть, доходящую въ иныхъ статутахъ до удаленія гласнаго, не подчиняющагося

*) И въ С.-Ам. Шт. такое положеніе объясняется тоже аналогіей съ конституціей: городской голова большого города, подобно президенту республики, сносится съ думой посланіями и никогда въ ней не бываетъ.

распоряженіямъ предсѣдателя, изъ засѣданія и воспрещенія ему на извѣстное время являться въ думу (Вѣнскій гор. статутъ 1890 г. ст. 60). Наши законы въ этомъ отношеніи недостаточны. Правда, и у насъ предсѣдателю предоставлено право и даже вмѣнено въ обязанность „направлять занятія собранія къ надлежащему разсмотрѣнію дѣлъ“, и онъ долженъ „прекращать разсужденія, удаляющіяся отъ вопроса и существа дѣла“. Но для осуществленія этихъ своихъ правъ и обязанностей ему закономъ предоставлено лишь „останавливать члена собранія, а въ случаѣ безуспѣшнаго двукратнаго о томъ напоминанія лишать гласнаго права рѣчи“ по разбираемому вопросу, а если и это не поможетъ, то закрывать собранія (Св. Зак. т. II, Общ. Губ. Учр., ст. 180, 182—184 и 187).

На дѣлѣ всѣ эти права предсѣдателя обращаются въ нуль. При извѣстномъ возбужденномъ состояніи гласнаго, или даже при одномъ желаніи покрасоваться передъ публикой никакія напоминанія или указанія предсѣдателя не остановятъ его.

Единственнымъ дѣйствительнымъ средствомъ было бы предоставленіе предсѣдателю, подъ личной, конечно, его отвѣтственностью, лишать гласнаго права слова на нѣсколько засѣданій или даже на всю сессію. Результатъ получился бы иной: угроза быть лишеннымъ права говорить въ теченіе цѣлой сессіи окажетъ свое отрезвляющее дѣйствіе.

И гласному, съ другой стороны, необходимо предоставить право обжалованія такого распоряженія предсѣдателя, а не ограничивать его одною возможностью занесенія въ протоколъ и приложенія къ нему своего письменнаго объясненія. Это обыкновенно не даетъ никакой защиты гласному. Жалоба, принесенная гласными, должна быть разсмотрѣна высшей властью по возможности немедленно, и предсѣдатель думы, въ случаѣ признаннаго нарушенія имъ правъ свободы мнѣній и сужденій гласнаго, долженъ подлежать отвѣтственности въ дисциплинарномъ порядкѣ.

А потому казалось-бы цѣлесообразно установить поря-

докъ, при которомъ: а) предсѣдатель собранія, въ случаѣ безуспѣшности двукратнаго напоминанія гласному, изложивъ вкратцѣ, со внесеніемъ въ журналъ, соображенія, по которымъ онъ счелъ нужнымъ остановить его или призвать его къ порядку, можетъ лишить гласнаго слова на нѣсколько предстоящихъ засѣданій или даже на всю сессію и, если найдетъ нужнымъ, закрыть при этомъ засѣданіе; б) а гласный, недовольный рѣшеніемъ предсѣдателя, можетъ въ теченіе трехъ дней обжаловать его губернатору. Жалоба подается предсѣдателю, который не позже слѣдующаго дня обязанъ представить ее губернатору съ своимъ объясненіемъ и приложить копію или записку изъ журнала засѣданія думы.

Могутъ возразить, что въ сущности нѣтъ никакой надобности прибѣгать къ такимъ карательнымъ мѣрамъ, что тактичный умѣлый предсѣдатель всегда будетъ имѣть достаточный авторитетъ, чтобы подчинить гласнаго своимъ законнымъ и правильнымъ распоряженіямъ. И предсѣдатель Государственной Думы не надѣленъ въ этомъ отношеніи никакими особенными правами и, какъ опытъ показываетъ, въ этихъ правахъ и не нуждается: не только отказъ въ подчиненіи его распоряженіямъ, но и никакія возраженія, а тѣмъ болѣе полемика съ нимъ, какъ извѣстно, не допускаются и влекутъ извѣстныя, непріятныя для члена Гос. Думы, послѣдствія.

Несостоятельность послѣдняго аргумента слишкомъ очевидна: подчиненіе предсѣдателю Государственной Думы объясняется вовсе не тактомъ и умѣніемъ послѣдняго. Этому способствуетъ прежде всего его высокое положеніе: лицо, удостоивающееся лично докладывать Его Императорскому Величеству, лицо, руководящее преніями и въ то время, когда на трибунѣ находится Министръ и даже самъ Предсѣдатель Совѣта Министровъ, не можетъ идти въ сравненіе съ занимающимъ, правда почетное, возвышеніе, но на дѣлѣ безвластнымъ предсѣдателемъ городской думы. И послѣдствія прекаканій на практикѣ не одинаковы. Какъ тотъ, такъ и другой предсѣдатель должны немедленно покинуть предсѣдательское кресло, если собра-

ніе откажетъ имъ въ поддержкѣ, но въ то время какъ въ Государственной Думѣ каждый, замѣнившій предсѣдателя, всегда будетъ въ курсѣ дѣлъ, частая замѣна городского головы, если онъ—предсѣдатель думы, внесетъ только разстройство и путаницу, ибо только одному городскому головѣ во всей подробности извѣстна вся масса многосложнаго городского дѣла.

Вѣдь чѣмъ нибудь объясняется то, что во всѣхъ европейскихъ организаціяхъ городского управленія предсѣдателю думы предоставлены широкія права и полномочія при руководствѣ преніями въ собраніи; этого на практикѣ не лишенъ даже предсѣдатель городской думы въ Пруссіи, гдѣ непосредственное завѣдываніе городскими дѣлами находится въ рукахъ управы. Этого требуютъ начала той дисциплины, безъ которой немыслимы ни строгая дѣловитость, ни прочный порядокъ, ни то сбереженіе времени, силъ и энергіи, которое такъ необходимо для выполненія настоятельныхъ и напряженныхъ требованій, налагаемыхъ высокой культурой. Тамъ это не считается, какъ у насъ, посягательствомъ на свободу и чуть не на личное достоинство гласнаго, тамъ это никого не обижаетъ, какъ не обижаетъ и то, что любой гражданинъ, пользующійся самой широкой политической свободой, за малѣйшее нарушеніе обязательныхъ постановленій или правилъ, ограждающихъ порядокъ и спокойствіе, неукоснительно подвергается установленной закономъ карѣ, независимо отъ того, кѣмъ наложена кара—министромъ, губернаторомъ, мэромъ, околоточнымъ или, наконецъ, сельскимъ старшиной, которому также предоставлено налагать штрафъ и даже подвергать аресту.

Что касается другихъ полномочій городского головы, то помимо того главенствующаго участія въ дѣятельности исполнительныхъ и подготовительныхъ комиссій, которое указано выше, городской голова является главнымъ, а въ извѣстныхъ случаяхъ и единственнымъ, руководителемъ и главою исполнительныхъ органовъ городского управленія; на немъ, съ другой стороны, лежитъ вся отвѣтственность, моральная и матеріальная, не только за правильное и закон-

ное теченіе дѣлъ, но и за удачное выполненіе всѣхъ начинаній и предначертаній городской думы. Поэтому ему принадлежитъ право полнаго руководства всѣми исполнительными органами городского управленія; ему, казалось-бы, слѣдуетъ предоставить назначеніе и увольненіе всѣхъ лицъ, служащихъ не только въ канцеляріи городской управы, но и въ разныхъ комиссіяхъ, учрежденіяхъ и предпріятіяхъ городскихъ, за исключеніемъ стоящихъ во главѣ предпріятій или учрежденій, и отвѣтственныхъ за правильное, успѣшное теченіе ихъ дѣлъ. Ему-же вмѣстѣ съ управой слѣдуетъ передать и назначеніе исполнительныхъ агентовъ городскихъ, по исполненію постановленій думы, по взысканіямъ недоимокъ по городскимъ сборамъ, по возбужденію преслѣдованій за нарушеніе обязательныхъ постановленій, по взысканію наложенныхъ городскою управою штрафовъ и по другимъ переданнымъ въ вѣдѣніе города полицейскимъ функціямъ. Такъ какъ независимо отъ отвѣтственности члена управы по порученному его наблюденію и вѣдѣнію дѣлу, такая же отвѣтственность лежитъ и на городскомъ головѣ, руководящемъ дѣятельностью всего городского исполнительнаго аппарата, то для члена управы обязательны даваемыя ему городскимъ головою указанія и порученія. Въ случаѣ отказа въ исполненіи ихъ, городской голова представляетъ объ этомъ думѣ. Городскому головѣ должно быть предоставлено право протеста на постановленія думы по существу въ губернскій совѣтъ въ тѣхъ случаяхъ, когда губернаторъ этими правами не воспользовался. Словомъ: городской голова долженъ быть дѣйствительно главою и представителемъ городского управленія, уполномоченнымъ на всѣ необходимыя дѣйствія, надѣленнымъ всѣми необходимыми для сего правами, хозяиномъ на дѣлѣ, а не на бумагѣ лишь, какимъ онъ является теперь, лишенный въ сущности всякой власти и настоящаго значенія даже въ самой жизни и дѣятельности городского самоуправленія, не говоря уже о его внѣшнихъ проявленіяхъ.

# XVI.

Выборъ городского головы. Среда, изъ которой онъ выбирается. Цензъ имущественный и образовательный. Срокъ службы. Различные взгляды западно-европейской практики.

---

Остается сказать нѣсколько словъ объ условіяхъ выбора городского головы.

По этому вопросу достаточно лишь немногихъ замѣчаній. Какой-бы системы выбора городскихъ головъ ни держаться: выбирать ли ихъ только изъ среды гласныхъ думы (какъ напр., въ Австріи и др.) или допускать къ выбору и лицъ, имѣющихъ право участія въ городскихъ избирательныхъ собраніяхъ (какъ у насъ), требовать-ли имущественный цензъ, или допускать и лицъ, не только не владѣющихъ цензомъ, но и не принадлежащихъ къ числу гражданъ и постоянныхъ жителей гор. (какъ напр., въ Пруссіи) — необходимо всегда имѣть въ виду одно и самое главное: нужно знать, что городское хозяйство—такая-же спеціальность, какъ всякая другая, что для завѣдыванія городскимъ дѣломъ необходима такая-же предварительная подготовка, какъ и для веденія всякаго другого сложнаго и большого дѣла; что поэтому претендующій на занятіе должности городского головы долженъ обладать, помимо общаго образованія, и многими спеціальными свѣдѣніями, какія необходимы и для занятія всякой другой сложной и трудной должности по службѣ государственной. Прежде, въ дореформенное время, когда самоуправленія не существовало и шестигласная дума (управа) исполняла приказы начальства, а городскимъ хозяйствомъ фактически завѣдывала думская канцелярія, подъ покровомъ и руководствомъ чиновниковъ губернскаго правленія и полиціи, а городской голова ограничивался подписаніемъ бумагъ, изготовлен-

ныхъ канцеляріей, тогда этому городскому головѣ не нужно было никакихъ знаній, никакой подготовки, никакого образованія. Онъ выступалъ, главнымъ образомъ, какъ представитель городского общества, какъ звено, связующее этотъ міръ „средняго рода людей“ съ міромъ чиновничьимъ и дворянскимъ. Для такой роли достаточно было извѣстныхъ средствъ, дававшихъ возможность расходоваться на дѣла благотворительныя и на поддержаніе знакомства и общенія съ высшими. Но уже Городовое Положеніе 1870 г. поставило новыя требованія: немного лѣтъ спустя послѣ введенія реформы городского строя, мы вмѣсто обычнаго типа городского головы—увѣшаннаго медалями храмоздателя и благотворителя—видимъ на головинскомъ креслѣ, правда первопрестольной Москвы, такихъ дворянъ, какъ князь Щербатовъ, такихъ ученыхъ, какъ Чичеринъ. Дальше требованія, предъявляемыя къ городскому головѣ, растутъ и высятся: голова—купецъ постепенно отходитъ, уступая мѣсто головѣ—интеллигенту, головѣ—юристу и технику и проч. И само собою понятно, что чѣмъ дальше, тѣмъ болѣе основательное понадобится образованіе, тѣмъ солиднѣе и разнообразнѣе понадобятся свѣдѣнія для веденія городского дѣла. Одинъ изъ умнѣйшихъ наблюдателей муниципальной жизни Европы, американецъ Шоу, говоря о высокихъ качествахъ прусскаго муниципалитета, указываетъ на то, что вниманіе при устройствѣ и организаціи его обращено исключительно на дѣловую сторону, на практичность, дѣловитость и приспособляемость всего аппарата; этому началу приносятся часто въ жертву не только тѣ или другіе принципы, но и нерѣдко лучшія историческія традиціи. „Точно акціонерное общество, приглашающее для веденія своихъ дѣлъ выдающагося спеціалиста, не состоящаго акціонеромъ компаніи, такъ отъ прусскаго городского головы требуютъ прежде всего знанія, подготовки и таланта, нисколько не заботясь ни о цензѣ имущественномъ, ни даже о принадлежности его къ числу жителей передаваемаго въ его управленіе города“. Тамъ устраивается нѣчто вродѣ торговъ: въ стараніи привлечь къ себѣ выдающагося городского работника города соперничаютъ предложеніемъ наи-

выгоднѣйшихъ условій, какъ это дѣлаютъ иной разъ и университеты. Такимъ образомъ добывалъ себѣ Берлинъ обербюргермейстера Форкенбека изъ Бреславля.

Вполнѣ признавая вѣрность сдѣланныхъ американцемъ наблюденій, нельзя все-же не замѣтить, что даже при ограниченномъ полѣ выбора, стѣсненнаго предѣлами думской коллегіи, возможно найти выдающихся дѣятелей, были-бы на лицо другія благопріятныя условія. Доказательствомъ этому служитъ—рядъ бюргермейстеровъ г. Вѣны, которымъ австрійская столица, въ такой же степени, какъ Берлинъ Форкенбеку, обязана своимъ грандіознымъ застроеніемъ города и рѣдкимъ въ Европѣ водоснабженіемъ. Конечно, безъ достаточныхъ правъ и полномочій и Форкенбеки, Миккели, Hausman'ы превратятся въ сухихъ апатичныхъ бюрократовъ—формалистовъ.

Казалось-бы, что въ настоящее время Россія настолько уже богата интеллигентными силами, что могла бы потребовать отъ своихъ городскихъ головъ, по крайней мѣрѣ крупныхъ городовъ, высшаго образованія и кромѣ того умѣнія разбираться въ юридическихъ, хозяйственныхъ и финансовыхъ вопросахъ и въ особенности полнаго знанія бухгалтеріи.

# XVII.

Городская дума. Постатейное указаніе проектируемыхъ измѣненій.

---

Переходя къ ближайшимъ поясненіямъ касательно организаціи и дѣятельности городской думы, мы могли бы, кажется, послѣ всего того, что уже сказано о ней, ограничиться указаніями на тѣ измѣненія, которыя слѣдовало бы внести въ нынѣ дѣйствующее Городовое Положеніе.

Такъ, ст. **56—60** могли бы остаться безъ всякихъ измѣненій, развѣ, въ видѣ дополненія одной изъ нихъ (58), указать, что обязанности гласнаго исполняются безплатно, что никто изъ нихъ поэтому не можетъ занимать никакихъ платныхъ должностей, за исключеніемъ должностей городскихъ головъ, ихъ товарищей или заступающихъ ихъ мѣсто и платныхъ членовъ управы.

Ст. **60** изложить такъ: Никто изъ гласныхъ, безъ уважительныхъ причинъ, не долженъ уклоняться отъ присутствованія въ думѣ. Уважительными причинами неявки признаются: прекращеніе сообщеній, болѣзненное состояніе, препятствующее выходу изъ дому, тяжкая болѣзнь или смерть жены или кого либо изъ близкихъ родственниковъ, въ установленномъ порядкѣ засвидѣтельствованныя особыя препятствія по государственной службѣ. О причинахъ неявки въ думу гласный обязанъ письменно извѣстить городского голову, который доводитъ о семъ до свѣдѣнія думы съ предъявленіемъ объясненій неявившагося гласнаго и своего по нимъ заключенія.

Ст. **61**. Если гласный не явится въ думу и не пришлетъ извѣстія о законныхъ къ тому препятствіяхъ, или же объясненіе его будетъ признано незаслуживающимъ уваженія, то онъ, по постановленію думы, подвергается взысканіямъ,

опредѣленнымъ въ ст. 1440 Улож. о наказ. Постановленія думы, касающіяся уважительныхъ причинъ неявки гласнаго или наложенія на него взысканія, въ случаѣ несогласія съ ними городского головы, могутъ быть переносимы имъ въ губернскій совѣтъ, рѣшеніе котораго окончательное.

Гласный, недовольный постановленіями думы, можетъ въ тотъ же срокъ принести жалобу губернскому совѣту.

Ст. **62**. Гласный, три раза подвергшійся штрафу за неявку въ думу, лишается права гласнаго и исключается изъ списковъ.

Ст. **63**. Въ нее слѣдуетъ, согласно расширенной компетенціи, внести соотвѣтственныя полномочія. Послѣ ст. 67 слѣдуетъ добавить слѣдующее:

Ст. **67**[1]. Во избѣжаніе накопленія дѣлъ и медленности въ ходѣ городского хозяйства дума, въ теченіе первыхъ шести мѣсяцевъ по ея избраніи, обязана утвердить правила, коими уполномочить управу—по всѣмъ отраслямъ городского хозяйства самостоятельно, безъ особыхъ каждый разъ докладовъ думѣ, разрѣшать и исполнять дѣла, кои: а) по свойству своему или по мѣстнымъ условіямъ требуютъ большей сравнительно съ другими быстроты; б) по простотѣ и несложности своей, либо вслѣдствіе сдѣланныхъ уже ранѣе думою постановленій, разъясненій и распоряженій, не вызываютъ никакихъ недоразумѣній и не нуждаются ни въ какихъ указаніяхъ думы; в) наконецъ, по своей малоцѣнности и незначительности не должны вызывать созыва городского представительства. Проекты такихъ правилъ вырабатываются городскою управою и вносятся въ думу не позже четырехъ мѣсяцевъ со дня ея избранія. Правила эти подлежатъ утвержденію губернскаго совѣта.

Ст. **67**[2]. Если городская управа или даже одинъ городской голова недовольны внесенными думою въ ихъ проектъ измѣненіями, они обязаны свои подробно изложенныя возраженія внести въ губернскій совѣтъ, до утвержденія правилъ. Если же дума до истеченія указаннаго полугодового срока не разсмотритъ представленныхъ ей управою правилъ и не сдѣлаетъ соотвѣтствующаго постановленія, то управа пред-

ставляетъ выработанныя ею правила на разсмотрѣніе и окончательное въ теченіе трехъ мѣсяцевъ утвержденіе губернскаго совѣта.

Ст. **68** исключается въ виду того, что правила объ образованіи комиссій изложены выше.

Ст. **69, 70, 71, 72, 73** остаются безъ измѣненія.

Ст. **74**. Наблюденіе за порядкомъ и правильностью производства дѣлъ въ засѣданіи думы предоставляется предсѣдателю. Всѣ присутствующіе въ залѣ засѣданія обязаны подчиняться его распоряженіямъ. Онъ наблюдаетъ за тѣмъ, чтобы гласные во время преній не удалялись отъ разбираемаго вопроса, не допускали незаконныхъ требованій, заявленій, неприличныхъ или оскорбительныхъ выраженій; въ противномъ случаѣ останавливаетъ гласнаго, дѣлаетъ ему напоминанія и можетъ лишить его слова по разбираемому вопросу. При безуспѣшности этой мѣры онъ, призвавъ гласнаго къ порядку, можетъ лишить его слова на нѣсколько предстоящихъ засѣданій или даже на всю сессію думы и, если найдетъ нужнымъ, признать продолженіе засѣданія думы неудобнымъ и закрыть его.

Ст. **74**a. Гласный, недовольный лишеніемъ его слова на всю сессію, можетъ въ теченіе трехъ дней принести жалобу губернскому совѣту. Жалоба эта подается черезъ городского голову, который обязанъ не позже сутокъ представить ее въ губернскій совѣтъ съ объясненіемъ своимъ или того лица, которое предсѣдательствовало въ думѣ, а также приложить выписку изъ журнала засѣданія.

Ст. **74**b. Лица, непринадлежащія къ составу гласныхъ, въ случаѣ нарушенія въ чемъ либо порядка, удаляются, по распоряженію предсѣдателя, изъ залы засѣданія.

Ст. **75, 76, 77**—безъ измѣненія.

Ст. отъ **78** до **85** изложить соотвѣтственно принятымъ началамъ правительственнаго надзора.

Послѣ ст. **89** слѣдуетъ сдѣлать слѣдующія прибавленія.

Ст. **89**[1]. Въ тѣхъ случаяхъ, когда извѣстныя части городского населенія, по занимаемой ими мѣстности или по другимъ условіямъ, отличаются извѣстными, другимъ частямъ города не свойственными, особенностями, а также

вообще въ городахъ съ населеніемъ не ниже ста тысячъ жителей, городской думѣ предоставляется, для удобствъ хозяйственнаго завѣдыванія, выдѣлять части въ отдѣльные участки, образуя особое участковое въ нихъ управленіе.

Ст. **89**[2]. Въ постановленіи о семъ думы должны быть точно обозначены: а) границы выдѣляемаго городского участка; б) тѣ хозяйственныя и мѣстныя учрежденія, отрасли которыхъ передаются въ завѣдываніе участковаго управленія, а также предѣлы полномочій, предоставляемыхъ городскою думою этому управленію.

Ст. **89**[3]. Участковое управленіе состоитъ изъ участковаго головы (старосты) и членовъ участковой управы, числомъ до 3-хъ, назначаемыхъ думою изъ постоянныхъ жителей участка, владѣющихъ какимъ либо недвижимымъ имуществомъ, торговымъ или промышленнымъ заведеніемъ. Кромѣ этихъ лицъ въ составъ участковой управы могутъ входить, по своему желанію, всѣ живущіе въ участкѣ гласные городской думы, а также и другіе гласные, назначаемые думой.

Ст. **89**[4]. Составъ канцеляріи участковой управы опредѣляется, а также и увольняется городской думой — а состоящіе какъ въ канцеляріи, такъ и въ другихъ учрежденіяхъ участка для исполненія другихъ обязанностей по порученію участковой управы назначаются и увольняются городскимъ головою. Жалованье какъ составу участковой управы, такъ и канцеляріи опредѣляется городской думой.

Ст. **89**[5]. Городскому головѣ принадлежитъ право непосредственнаго надзора за правильнымъ, законнымъ и цѣлесообразнымъ веденіемъ порученныхъ участковой управѣ дѣлъ; почему онъ можетъ во всякое время лично, или черезъ уполномоченное отъ него лицо, произвести ревизію всей дѣятельности участковой управы и о замѣченныхъ имъ безпорядкахъ, неправильныхъ или законопротивныхъ дѣйствіяхъ доводить до свѣдѣнія городской думы на предметъ принятія соотвѣтствующихъ мѣръ.

Ст. **89**[6]. Не можетъ быть передаваемо въ отдѣльное завѣдываніе участковой управы исполненіе лежащихъ на городскомъ обществѣ обязательныхъ расходовъ.

# XVIII.

Классная избирательная система. Возраженія противъ нея у насъ коренятся въ значительной степени въ недоразумѣніи; въ Запад. Европѣ ее не только не забраковали, но, напротивъ, вновь вводятъ. Бисмаркъ, Ястровъ, Гнейстъ. Различіе между представительствомъ мѣстнымъ и общегосударственнымъ. Болѣе широкія основы послѣдняго. Пруссія, ея трехклассная система и новѣйшія измѣненія ея: законы 1890 и 1893 гг. Преграды, поставленныя соціалъ-демократамъ. Охрана домовладѣнія. Австрія, ея классная система. Защита собственности и капитала противъ соціалъ-демократіи. Условія муниципальныхъ, сеймовыхъ и политическихъ выборовъ. Облегченныя условія для послѣднихъ. То же въ Баваріи. Введеніе въ 1896 г. прусской трехклассной системы въ Саксоніи, Даніи.

---

Приступая къ разсмотрѣнію вопроса объ избирательной системѣ, считаемъ своею обязанностью прежде всего замѣтить, что мы выступаемъ съ защитой той системы, которая у насъ считается окончательно забракованной и отжившей, именно системы классной (разрядной). Забракованной и отжившей эта система считается именно у насъ, но не въ Европѣ, гдѣ она не только не отмѣняется, но, напротивъ, вновь вводится, напримѣръ, въ Саксоніи, гдѣ она въ 1896 г. замѣнила систему всеобщаго голосованія. Да и критика этой системы у насъ кажется временами построенной на недоразумѣніяхъ. Такъ, утверждаютъ, что мы уже испробовали ее на дѣлѣ, что она доказала полную несостоятельность свою именно при дѣйствіи Городового Положенія 1870 г., когда существовала будто бы эта самая прусская трехклассная система. Но при этомъ не вникаютъ глубже и не замѣчаютъ, что у насъ введена была не прусская трехклассная система, а самое обидное искаженіе ея. Утверждаютъ, что лучшіе представители науки, лучшіе государственные люди возстаютъ противъ этой системы, и под-

тверждаютъ это ссылками на такіе авторитеты науки, какъ Гнейстъ, Ястровъ, и такого политическаго дѣятеля, какъ Бисмаркъ. Но при этомъ опять упускаютъ изъ виду или намѣренно обходятъ молчаніемъ то, что возставали противъ этой системы въ примѣненіи ея къ политическому представительству, а не къ коммунальному и въ особенности муниципальному. Въ этомъ представительствѣ ее не только не бракуютъ, но находятъ весьма пригодной такіе горячіе ея противники, какъ Ястровъ. Что же касается въ частности Гнейста, то онъ, изслѣдовавъ исторически ея происхожденіе, какъ національную германскую правовую идею, констатируетъ, что она пережила полстолѣтіе (теперь уже болѣе 70 лѣтъ), не вызывая особенно серьезной оппозиціи противъ себя.

Стремленіе предоставить всѣмъ классамъ населенія участіе въ представительствѣ, какъ мѣстномъ, такъ и общегосударственномъ, проявившееся съ особенной силой во второй половинѣ прошлаго столѣтія, становится все рѣшительнѣе и настойчивѣе. И въ теоріи, и въ практикѣ за расширеніе избирательныхъ правъ ратуютъ выдающіяся силы, и самымъ стойкимъ и консервативнымъ правительствамъ Западной Европы приходится считаться съ этимъ теченіемъ и дѣлать уступки. И у насъ, какъ извѣстно, всеобщее избирательное право включила въ свою первую программу весьма умѣренная партія 17-го октября.

Не касаясь вопроса о всеобщемъ и равномъ избирательномъ правѣ въ общегосударственномъ представительствѣ, какъ не входящемъ въ нашу задачу, слѣдуетъ однако замѣтить, что, если бы даже признано было цѣлесообразнымъ введеніе этой системы для выборовъ въ Государственную Думу, то этимъ еще не разрѣшался бы вопросъ о примѣнимости ея въ представительствѣ мѣстномъ, въ особенности муниципальномъ.

Нельзя упускать изъ виду разницу между представительствами государственнымъ и мѣстнымъ: въ одномъ—задачи характера политическаго, въ другомъ — административнаго.

Общегосударственныя гарантіи могутъ быть одинаково

важны и цѣнны какъ для неимущаго, такъ и для богатаго человѣка: на вопросахъ о правильномъ судоустройствѣ, о государственныхъ путяхъ сообщенія, о народномъ образованіи и проч. могутъ сойтись люди самыхъ различныхъ взглядовъ и настроеній. Какъ ни сильна бываетъ партійная рознь въ парламентахъ, нейтральное поле все-же достаточно обширно; есть очень много точекъ соприкосновенія, на которыхъ сходятся часто всѣ партіи. Одно чувство патріотизма, любовь къ отечеству, къ его величію и славѣ, сознаніе національнаго достоинства, хотя временами и ослабѣвающее, но никогда не умирающее въ жизнеспособномъ народѣ, это—объединяющія начала, столь мощныя и неотразимыя, что никакая партійная рознь никогда не въ состояніи устоять передъ ними.

Не то въ представительствѣ мѣстномъ. Тѣсныя, ограниченныя предѣлами мѣстности, рамки дѣятельности,—противоположность хозяйственныхъ, промышленныхъ и др. интересовъ, рѣзкая и ясная на ограниченномъ полѣ мѣстной конкурренціи,—административныя, по преимуществу хозяйственныя задачи, лишь въ рѣдкихъ случаяхъ подымающіяся до высоты объединяющей и примиряющей общегосударственной и національной идеи,—все это даетъ начала той розни, напряженной и безпощадной, какою, вообще, характеризуется экономическая борьба. При большей близости цѣлей, при большей простотѣ средствъ къ ихъ достиженію, при большей быстротѣ ихъ осуществленія, при полной наглядности финансовыхъ силъ и источниковъ, готовность различныхъ классовъ населенія направить дѣятельность городского аппарата въ свою сторону проявляется гораздо рѣзче и опредѣленнѣе, чѣмъ въ представительствѣ государственномъ; а стремленіе неимущихъ классовъ — использовать городскія средства въ своихъ интересахъ—часто становится боевымъ лозунгомъ. „Все—для трудящихся классовъ городского населенія!“

И практика западно-европейскихъ государствъ показываетъ, что опасенія преобладанія низшихъ, неимущихъ

классовъ населенія и эксплоатація ими высшихъ плательщиковъ сборовъ казались всѣмъ законодателямъ Европы гораздо дѣйствительнѣе въ мѣстномъ, въ особенности муниципальномъ, самоуправленіи, чѣмъ въ представительствѣ государственномъ. Вотъ почему во всѣхъ почти государствахъ Европы доступъ неимущихъ классовъ въ муниципальное представительство болѣе ограниченъ, чѣмъ въ представительство государственное; избирательное право въ парламенты почти вездѣ построено на болѣе широкихъ началахъ, чѣмъ муниципальное.

Не вдаваясь въ подробности избирательныхъ системъ, сдѣлаемъ здѣсь лишь небольшое сравненіе тѣхъ и другихъ избирательныхъ правъ.

## I. Пруссія.

Въ Пруссіи, какъ извѣстно, для парламентскихъ, какъ и для общинныхъ выборовъ, введена трехклассная система, въ основѣ которой лежитъ цензитарное начало, дѣленіе плательщиковъ на классы, по суммѣ вносимыхъ ими сборовъ, причемъ прежде всѣ сборы дѣлились на три равныя части. Само собою разумѣется, что чѣмъ крупнѣе плательщики, тѣмъ меньшее количество нужно ихъ, чтобы составить собою классъ, и тѣмъ сплоченнѣе окажутся они въ защитѣ своихъ интересовъ, и если каждый изъ этихъ разрядовъ даетъ одинаковое число гласныхъ, то очевидно, что вліяніе каждаго класса будетъ обратно пропорціонально его численности. При выборѣ въ ландтагъ принимаются въ расчетъ всѣ прямые налоги, уплачиваемые избирателемъ, независимо отъ того, въ своей или въ другой общинѣ производятся эти платежи. Въ муниципальномъ-же представительствѣ имѣютъ значеніе лишь налоги, платимые въ общинѣ, гдѣ проживаетъ выборщикъ. Уже эта одна разница даетъ громадное преимущество крупнымъ плательщикамъ, сокращая численность ихъ до минимума. Статистическія цифры, приводи-

мыя разными авторами, съ наглядностью доказываютъ, что избиратели перваго разряда въ ландтагъ повсемѣстно превышаютъ число перворазрядныхъ коммунальныхъ избирателей. Есть города, гдѣ число этихъ избирателей ниже количества подлежащихъ избранію отъ 1-го класса гласныхъ; а въ Эссенѣ, напр., гдѣ живетъ знаменитый Круппъ, одинъ уплачивающій почти треть всѣхъ городскихъ сборовъ, имѣется всего два избирателя 1-го класса, которые избираютъ, или правильнѣе—назначаютъ на службу $^1/_3$ гласныхъ думы.

Въ послѣднее время въ трехклассную систему внесены различныя поправки и закономъ 1900 года сдѣланы значительныя отступленія въ пользу низшихъ классовъ. Такъ, чтобы увеличить число выборщиковъ 1-го разряда, предоставлено общинамъ право измѣнять распредѣленіе классовъ по суммѣ платежей и тѣмъ самымъ перемѣщать извѣстныя группы плательщиковъ изъ низшаго въ высшій классъ. Такъ, они могутъ цифру сборовъ для перваго класса поднять до $^5/_{12}$ всѣхъ городскихъ налоговъ; для второго разряда—до $^4/_{12}$, а для 3-го оставить всего $^3/_{12}$.

Далѣе, всякій плательщикъ, вносящій сумму, превышающую среднюю ариѳметическую всѣхъ общинныхъ сборовъ,—а эта средняя ариѳметическая въ значительныхъ городахъ всегда ниже наибольшей цифры платежей 2-го разряда—въ силу этого закона, перемѣщается въ 1-й разрядъ. Правда, несмотря на эти поправки, число выборщиковъ перваго разряда, вслѣдствіе роста промышленности и торговли и увеличенія налоговъ, постепенно клонится къ пониженію, а численность 3-го разряда растетъ. Чтобы, съ одной стороны, сохранить принципы трехклассной системы, а съ другой,—поставить преграды слишкомъ большому росту избирателей 3-го разряда и уменьшенію перворазрядныхъ, законъ 1893 года всѣхъ бѣднѣйшихъ гражданъ, не вносящихъ никакихъ платежей, фиктивно зачислилъ въ категорію плательщиковъ класснаго сбора въ 3 марки.

Если къ этому прибавить, что выборщикъ въ ландтагъ можетъ голосовать только одинъ разъ въ своемъ округѣ,

а въ общинномъ представительствѣ допускается множественный вотумъ, дающій плательщику сборовъ, въ извѣстныхъ случаяхъ, право голосовать, черезъ представителя, и въ другой общинѣ, то ясно станетъ, какъ тщательно законъ ограждаетъ крупныхъ общинныхъ плательщиковъ отъ преобладанія низшихъ малоимущихъ классовъ населенія.

Но самая важная защита мѣстнымъ плательщикамъ и кореннымъ, такъ сказать, устоямъ общины заключается въ томъ покровительствѣ, которое всегда оказывали законы Пруссіи владѣльцамъ недвижимости. И по послѣднему закону (1890 г.) половина гласныхъ общиннаго совѣта отъ каждаго класса должна непремѣнно состоять изъ домовладѣльцевъ, именно владѣльцевъ жилыхъ домовъ, усадьбъ и проч., такъ какъ владѣніе нежилыми хозяйственными постройками не принимается въ расчетъ. Это такое важное преимущество, что у насъ одно оно могло бы служить достаточнымъ оплотомъ противъ преобладанія неимущихъ классовъ, какъ бы широко избирательная система ни была построена. Въ Берлинѣ, напр., число гласныхъ домовладѣльцевъ колеблется обыкновенно между 80 и 87 на 125 гласныхъ всего состава думы. Во Франкфуртѣ на Майнѣ эта разница еще рѣзче: на 61 гласнаго всего состава думы обыкновенно приходится 50—52 домовладѣльца.

Изложенное достаточно ясно рисуетъ различіе избирательныхъ правъ въ государственномъ и мѣстномъ представительствѣ.

Какія послѣдствія могла дать такая постановка вопроса, понятно само собою. Неимущіе классы, а съ ними и всѣ тѣ элементы, которые законодательство признаетъ наиболѣе опасными для существующаго строя, именно соціалъ-демократы, не получили возможности оказывать замѣтное вліяніе, а тѣмъ болѣе давленіе на ходъ городскихъ дѣлъ. Такъ, напр., соціалъ-демократы, которые, при всеобщемъ голосованіи, въ имперскомъ парламентѣ составляютъ болѣе 10% всего состава депутатовъ, въ Прусскій ландтагъ проникнуть не могли; а городу Берлину, посылающему въ рейхстагъ почти исключительно соціалъ-демократовъ, въ городскую думу удавалось проводить лишь отдѣльныя

единицы этой партіи, которыя оставались тамъ безъ всякаго вліянія. Въ 1893 г. Пруссія послала въ имперскій парламентъ 22 соціалъ-демократа на 236 депутатовъ, причитающихся на долю Прусскаго королевства. При такомъ процентномъ отношеніи, въ Прусскій ландтагъ, на 433 депутата, пришлось бы 40 соціалъ-демократовъ, если бы и въ Пруссіи существовало всеобщее и прямое избирательное право *). Въ дѣйствительности-же въ ландтагъ не могъ проникнуть ни одинъ депутатъ отъ этой партіи, тогда какъ даже явно враждебные Пруссіи датчане и гвельфы провели 4 депутата. Въ этомъ полномъ исключеніи соціалъ-демократовъ изъ ландтага и видятъ главнѣйшій недостатокъ трехклассной системы ея противники: „Здѣсь лежитъ приговоръ всей этой системѣ, который одинаково признаютъ какъ сторонники, такъ и противники ея", говоритъ рѣшительный критикъ ея, Ястровъ **): „Вы лукавите, утверждая, что вы оберегаете устои отъ разрушительныхъ стремленій соціалъ-демократовъ; на самомъ дѣлѣ вы устраняете всѣхъ рабочихъ: о соціалистахъ вы говорите, а рабочихъ имѣете въ виду". „Въ соціалъ-демократовъ вы мѣтите, а въ рабочихъ попадаете. Между тѣмъ, далеко не всѣ рабочіе Пруссіи принадлежатъ къ этой партіи и даже не большинство ихъ" ***).

Если въ городскія думы, особенно крупныхъ промышленныхъ центровъ, этой партіи и удавалось проникать, то благодаря лишь прямымъ выборамъ, установленнымъ въ Пруссіи для коммунальнаго представительства, но, какъ выше сказано, соціалъ-демократы не оказывали тамъ замѣтнаго вліянія.

## II. Австрія.

И въ Австріи государственное представительство также построено на болѣе широкихъ основаніяхъ, чѣмъ мѣстное. Хотя для выбора въ рейхсратъ прежде необходимо было

*) Iastrow: „Das Dreiklassensystem", стр. 8⁰.
**) Цит. соч., стр. 61.
***) Ibid. 13⁰.

обладать правами муниципальнаго избирателя,—что съ перваго взгляда можетъ показаться условіемъ ограничительнымъ, суживающимъ права парламентскихъ избирателей,—тѣмъ не менѣе другія особенности, установленныя для этихъ послѣднихъ, даютъ имъ значительно бо́льшія преимущества.

Городская дума въ Австріи избирается тоже по разрядной системѣ: 3 разряда для большихъ городовъ и 2 для меньшихъ. Классы распредѣляются по абсолютной суммѣ вносимыхъ плательщикомъ сборовъ. Кромѣ того, избирательными правами пользуются лица, обладающія извѣстнымъ образовательнымъ цензомъ или занимающія извѣстное общественное положеніе (духовенство, профессора, учителя, архитекторы, инженеры и проч.).

При этой системѣ, городскіе избиратели обыкновенно составляли лишь десятую, а то и меньшую часть городского населенія; низшіе же слои его были значительно стѣснены. Такъ, въ Вѣнѣ, въ 1897 г., было всего 92.904 муниципальныхъ избирателя,—въ три раза меньше числа избирателей въ рейхсратъ (Пифферунъ).

Такое положеніе низшихъ слоевъ населенія вызвало протесты со стороны демократически настроеннаго большинства городской думы, которое стало настойчиво требовать расширенія избирательнаго права. Соціалъ-демократы стремились ко всеобщей, прямой и равной подачѣ голосовъ; ихъ поддерживала христіанско-соціальная партія. Правительство сдѣлало уступку, но не сошло, однако, съ прежняго класснаго фундамента: оно, какъ и въ Пруссіи, открыто заявляло, что не можетъ отказаться отъ системы, въ которой находятъ себѣ охрану интересы собственности и капитала *); не можетъ допустить, чтобы въ городскую кассу платилъ одинъ, а распоряжался бы его деньгами другой. Оно согласилось

*) Австрійское правительство принципіально заявило, что „законодательство регулируетъ общинное представительство съ избирательнымъ закономъ, дающимъ защиту и охрану интересамъ высшихъ плательщиковъ“. См. Gemeindegesetz vom 5 marz 1862, Art XI.

только на расширеніе классной системы, прибавивъ къ существующимъ тремъ классамъ четвертый, такъ сказать, классъ всеобщаго избирательнаго права; въ него входятъ всѣ граждане безъ различія классовъ; но они должны, однако, удовлетворять довольно тяжелому условію проживанія на мѣстѣ въ теченіе трехъ лѣтъ. Это условіе устраняло отъ избирательной урны большое число рабочихъ.

Но и эта новелла, хотя значительно расширила кругъ муниципальныхъ избирателей, все же не сравнила ихъ съ избирателями въ рейхсратъ. Такъ, напр., и послѣ этого оказалось въ Вѣнѣ число ихъ все-же на 18% ниже числа парламентскихъ избирателей *), несмотря на то, что этимъ закономъ 40.000 рабочимъ дарованы избирательныя права. Нужно замѣтить, что въ 4-мъ разрядѣ, какъ основанномъ на всеобщемъ правѣ, можетъ принимать участіе каждый выборщикъ первыхъ трехъ классовъ, и такъ какъ выборы происходятъ въ разные дни, то вліяніе избирателей первыхъ разрядовъ на массу четвертой куріи сказывается весьма замѣтно.

Таковы начала муниципальныхъ выборовъ.

Для выборовъ въ провинціальные сеймы всегда существовали четыре класса: классъ крупныхъ землевладѣльцевъ, классъ торговыхъ палатъ, городской классъ и сельскій классъ. Для ландтаговъ избирательное право еще уже муниципальнаго: австрійскіе законы ограждаютъ здѣсь не только землевладѣніе, но и сословный дворянскій принципъ, такъ какъ въ классъ крупныхъ землевладѣльцевъ можетъ быть зачисленъ только владѣющій дворянскимъ имѣніемъ (риттеръ-гутъ). И изъ городскихъ и сельскихъ избирателей попадаютъ въ 3-й и 4-й классы не всѣ, а лишь избиратели первыхъ двухъ классовъ, гдѣ существуетъ трехклассная система, или только двѣ трети избирателей тѣхъ городовъ, гдѣ установлены только два разряда; причемъ доступъ интеллигенціи гарантированъ допущеніемъ лицъ, обладаю-

*) Теперь, послѣ введенія всеобщаго голосованія въ парламентское представительство, этотъ процентъ еще значительнѣе.

щихъ образовательнымъ цензомъ или занимающихъ извѣстное общественное положеніе.

Гораздо шире было поставлено избирательное право для выборовъ въ рейхсратъ. Не вдаваясь въ подробности, замѣтимъ лишь, что къ вышеприведеннымъ четыремъ классамъ въ 1896 г. прибавленъ пятый, такъ называемая курія всеобщей подачи голосовъ; въ нее входятъ всѣ неопороченные и не пользующіеся общественной благотворительностью австрійскіе подданные, по достиженіи 24 лѣтняго возраста и при условіи 6 мѣсячнаго проживанія въ одномъ мѣстѣ. Эта пятая курія и дала значительный численный перевѣсъ избирателей въ рейхсратъ передъ муниципальными и провинціальными; она одна прибавила на каждую тысячу жителей 203 избирателя въ городахъ и 193 въ селеніяхъ и фактически отмѣнила основное положеніе австрійскаго права, по которому избирателями въ рейхсратъ могутъ быть только лица, пользующіяся избирательными правами въ муниципальномъ представительствѣ.

Такой же численный перевѣсъ избирателей политическихъ передъ мѣстными и муниципальными существуетъ и въ Баваріи. Достаточно указать на слѣдующія различія: чтобы быть избирателемъ въ баварскій парламентъ, достаточно быть внесеннымъ въ списки плательщиковъ прямыхъ налоговъ. Для выборовъ-же въ городскую думу отъ нѣкоторыхъ категорій требуются платежи отъ 4 до 6 марокъ 80 пфениговъ. Избиратель въ ландтагъ долженъ проживать въ одной мѣстности 6 мѣсяцевъ, въ муниципальный же—два года; причемъ первый долженъ быть только баварскимъ подданнымъ, а второй долженъ кромѣ того получить право муниципальнаго гражданства, уплатить такъ называемую „таксу“ и проч.

То же и въ Саксоніи. Въ 1896 г. права избирателей въ ландтагъ потерпѣли значительное измѣненіе. До того существовала введенная послѣ революціонныхъ дней 1848 г. система прямого, тайнаго избирательнаго права для всѣхъ гражданъ, уплачивающихъ не менѣе трехъ марокъ подоходнаго налога. Въ 1896 г. введена прусская трехклассная система, съ пониженіемъ ценза до одной марки.

При этомъ получились слѣдующія преимущества для парламентскихъ избирателей.

Возрастъ для выбора въ ландтагъ полагается 21 годъ, въ городскую думу—25-лѣтній.

Цензъ въ ландтагъ—одна марка, въ городскую думу—три марки.

Проживаніе въ одномъ мѣстѣ: для выбора въ ландтагъ—6 мѣсяцевъ, въ городскую думу—два года. Этотъ срокъ необязателенъ только для домовладѣльцевъ.

Желающій пользоваться избирательными правами по муниципальнымъ выборамъ долженъ подать заявленіе о внесеніи его въ избирательные списки; причемъ взимается плата въ три марки и проч.

Благодаря высшимъ требованіямъ, установленнымъ для муниципальныхъ выборовъ, въ городскихъ думахъ преобладаютъ болѣе крупные плательщики и преимущественно домовладѣльцы. Если взять, напр., столицу Саксоніи, Дрезденъ, то оказывается, что при всеобщемъ голосованіи для имперскаго парламента число избирателей соціалъ-демократовъ растетъ съ каждымъ годомъ и доходитъ въ 1898 г. до 30 т. (на 76 т.) всѣхъ, имѣющихъ доступъ къ избирательной урнѣ, что составляетъ болѣе 41%. При выборахъ въ ландтагъ численность ихъ слабѣетъ: они значительно уступаютъ консерваторамъ (при 112 консерваторныхъ делегатахъ соціалъ-демократовъ выбрано 46, при 73-хъ—37, даже 25 (въ другомъ избирательномъ округѣ) и проч. Изъ городской же думы ихъ почти совсѣмъ вытѣснили домовладѣльцы. Эти послѣдніе, благодаря своей организаціи и сплоченности, оказываютъ сильное вліяніе на выборы въ первыхъ двухъ классахъ и, вмѣстѣ съ болѣе крупными плательщиками, не владѣющими домами, руководятъ до извѣстной степени и выборами въ третьемъ разрядѣ.

Такое же отношеніе между политическими и муниципальными выборами проведено и въ Даніи, гдѣ для муниципальныхъ избирателей поставленъ высшій цензъ въ 1.000 кронъ дохода, подлежащаго подоходному обложенію, тогда какъ въ нижнюю палату депутаты избираются всеобщимъ голосованіемъ. Эта разница сокращаетъ въ

нѣкоторыхъ городахъ число муниципальныхъ избирателей больше чѣмъ на 25% противъ парламентскихъ.

Не останавливаясь дольше на сравненіи избирательныхъ системъ муниципальныхъ и политическихъ, можно вообще сказать, что доступъ къ муниципальной избирательной урнѣ обставленъ почти во всѣхъ законодательствахъ Европы гораздо бо̀льшими требованіями, чѣмъ къ урнѣ политической. Конечно, есть исключенія. Такъ, въ маленькомъ Вюртембергскомъ королевствѣ введено недавно всеобщее голосованіе какъ для ландтага, такъ и для городскихъ думъ. Но оно тамъ существуетъ всего лишь четыре года и о результатахъ судить еще рано.

# XIX.

Всеобщее голосованіе. Безвредность этой системы во Франціи и непримѣнимость ея у насъ. Коррективы ея въ пропорціональности выборовъ. Непригодность для насъ такой системы выборовъ. Всеобщее голосованіе для выборовъ въ рейхстагъ. Мотивы, руководившіе Бисмаркомъ при выборѣ этой системы. Наиболѣе существенныя возраженія противъ классной системы. Индиферентизмъ выборщиковъ третьяго класса. Призрачность ихъ правъ.

---

Изъ большихъ государствъ Европы въ одной Франціи трехчленная формула—всеобщаго, равнаго и тайнаго голосованія распространена на все населеніе и послѣдовательно проведена во всемъ избирательномъ правѣ. Но тѣ опасенія, которыя такая система вызвала бы у насъ и въ другихъ странахъ, не существуютъ для Франціи, вслѣдствіе особенной постановки мѣстнаго самоуправленія. Во Франціи права коммунальныя значительно уже, чѣмъ въ другихъ странахъ Европы. Тамъ, гдѣ должности городского головы и губернатора совмѣщаются въ лицѣ префекта департамента, какъ въ Парижѣ, гдѣ префектъ собственною властью можетъ временно устранить городского голову отъ должности, а гласнаго совсѣмъ исключить изъ состава думы, гдѣ смѣта, составленная единолично городскимъ головою, можетъ быть измѣнена префектомъ, и хотя это право его распространяется лишь на отдѣлъ обязательныхъ расходовъ, но вѣдь эти послѣднія можно поставить такъ, что дума окажется въ тискахъ, совершенно безсильной и безгласной въ вопросѣ о расходахъ необязательныхъ, тамъ, гдѣ вообще контроль правительственный касается даже мелочей, гдѣ напр., всякая мировая сдѣлка подлежитъ утвержденію префекта, тамъ, гдѣ городской голова на половину правительственный чиновникъ, гдѣ ему одному, а не всей управѣ, принадлежитъ власть исполнять, рас-

поряжаться и приказывать, гдѣ его товарищи, члены управы (адъюнкты), лишь настолько являются представителями города, насколько это имъ поручено и довѣрено мэромъ, словомъ: тамъ, гдѣ существуютъ такія и многія другія ограниченія правъ городскихъ избранниковъ, не можетъ быть рѣчи о той полнотѣ муниципальнаго самоуправленія, которая осуществлена, или къ которой стремятся въ другихъ странахъ Европы. Для французскаго общества неопасна городская дума даже на половину изъ соціалъ-демократовъ. Если не у самихъ гласныхъ, то у правительства всегда найдутся способы и средства умѣрить вредныя крайности, къ которымъ могло бы повести преобладаніе ихъ въ думѣ.

Не то въ другихъ странахъ. Здѣсь законодатели, очевидно, находятъ, что устои тѣхъ общественныхъ организмовъ, на которыхъ покоится государственное зданіе, подлежатъ особенной охранѣ: пошатнутся фундаменты, не устоятъ и верхи. Поэтому примиреніе двухъ одинаково сильныхъ теченій—дать охрану этимъ устоямъ, съ одной стороны, и предоставить всему населенію участіе въ мѣстномъ самоуправленіи, съ другой, находятъ только въ разрядной системѣ избирательнаго права.

Всеобщее голосованіе, которое принято считать за лучшую форму привлеченія всѣхъ слоевъ населенія, на практикѣ, во многихъ мѣстахъ дало нѣкоторые отрицательные результаты: очень скоро замѣтили, что при этой формѣ подавляемое меньшинство нуждается въ разныхъ гарантіяхъ. Понадобились коррективы и ихъ искали то въ пропорціональномъ счетѣ голосовъ, то въ допущеніи такъ называемыхъ множественныхъ вотумовъ, съ добавочными голосами. Обѣ эти системы практикуются въ Бельгіи, гдѣ, при пропорціональности, считаютъ еще нужнымъ дать добавочный голосъ избирателю, достигшему 35-лѣтняго возраста, если онъ женатъ или вдовъ и у него есть дѣти. Если онъ, при этомъ, еще владѣетъ билетомъ на безсрочный вкладъ, или книжкой сберегательной кассы, дающей доходъ въ 100 флориновъ, то получаетъ еще одинъ голосъ. Два добавочныхъ голоса даетъ извѣстный образовательный цензъ и проч.

Но очевидно, что эта поправка, можетъ быть, весьма дѣйствительная въ высококультурной странѣ, при извѣстной моральной высотѣ, трезвости и трудолюбіи населенія, при глубокомъ уваженіи къ порядку, къ семьѣ, къ церкви, къ наукѣ и проч., окажется несущественной для народа, не обладающаго столь высокими качествами.

Съ другой стороны, и пропорціональность не вездѣ внесетъ необходимыя улучшенія и не даетъ гарантіи меньшинству, что доказывается уже тѣмъ, что она туго прививается въ Европѣ, несмотря на всѣ ея достоинства съ теоретической точки зрѣнія. У насъ, напр., врядъ ли можно было бы предсказать, какія послѣдствія дастъ она, особенно, въ примѣненіи къ муниципальнымъ выборамъ. Отсутствіе прочно обозначившихся партій, неясное разграниченіе различныхъ, но близко соприкасающихся теченій въ соціально-экономической жизни, полное смѣшеніе понятій въ простѣйшихъ вопросахъ политики и экономики, столь свойственное малокультурному обществу, не доросшему до той дифференціаціи, при которой эти понятія постигаются почти эмоціонально, все это можетъ ослабить всѣ достоинства пропорціональной системы и дать совершенно неожиданные результаты. Если судить по тѣмъ политическимъ теченіямъ, которыя обозначались при выборахъ въ Государственную Думу, то врядъ ли можно утверждать, что въ примѣненіи къ городскимъ выборамъ, пропорціональная система дала бы сколько нибудь существенныя гарантіи крупнымъ плательщикамъ городскихъ сборовъ или владѣльцамъ городскихъ недвижимостей. Огромная масса бѣднаго, темнаго, расшатаннаго въ своихъ принципахъ населенія, увлеченная пропагандой самыхъ крайнихъ, прямо-фантастическихъ ученій, несомнѣнно заполнила бы городскую думу своими адептами, оставивъ другимъ, умѣреннымъ и имущимъ группамъ немногія, а, можетъ быть, лишь единичныя мѣста. Остается одинъ выходъ — это разрядная система избирательнаго права. Только она одна можетъ дать населенію, съ одной стороны, самое широкое,

даже всеобщее избирательное право и, съ другой, достаточную гарантію тѣмъ, по крайней мѣрѣ экономическимъ устоямъ, на которыхъ зиждется современное общество.

Вѣдь чѣмъ же нибудь объясняется та устойчивость, которую проявила эта система въ наиболѣе культурныхъ странахъ Европы, несмотря на всѣ походы, которые противъ нея предпринимались и въ наукѣ, и въ жизни. Самому Бисмарку приписывается рѣзкое осужденіе этой системы и, несмотря на то, тотъ же Бисмаркъ, при всѣхъ пересмотрахъ избирательнаго права, которые предпринимались въ Пруссіи въ теченіе послѣднихъ десятилѣтій прошлаго вѣка, удержалъ ее въ ея основныхъ началахъ.

Всеобщее голосованіе въ имперскомъ представительствѣ, введенное Бисмаркомъ ранѣе 1871 г., еще при образованіи Сѣверо-Германскаго Союза, ничего не говоритъ противъ разрядной системы. Не говоря уже о томъ, что здѣсь руководились особой цѣлью—желаніемъ найти опору объединительнымъ стремленіямъ Пруссіи не въ высшихъ, партикуляристическихъ слояхъ нѣмецкихъ государствъ, а во всемъ нѣмецкомъ народѣ, давно и горячо стремившемся къ объединенію,—имперская конституція не есть въ сущности хартія свободы и гарантій народа, составляющаго собою тѣсно сплоченный государственный организмъ. Это—скорѣе конституція своеобразной федераціи, объединяющая въ одну имперію отдѣльныя государства, при сохраненіи ими извѣстнаго суверенитета. Правда, имперскій парламентъ постепенно захватываетъ все новые объекты и стремится даже проникнуть во внутреннюю жизнь отдѣльныхъ государствъ. Но это постолько, посколько слабѣютъ и самыя преграды, раздѣляющія нѣмецкій народъ. Народъ, можетъ быть, современемъ и совсѣмъ снесетъ эти преграды и Германія сольется въ одно сплошное государственное тѣло; конституціи отдѣльныхъ государствъ превратятся въ статуты провинціальныхъ собраній. Но этого еще пока нѣтъ.

Наиболѣе основательное возраженіе, которое противники приводятъ противъ разрядной системы, заключается въ томъ, что она даетъ низшимъ классамъ избирательное право лишь на бумагѣ, на дѣлѣ же оказывается не то. Громадная масса избирателей третьяго разряда заключаетъ въ себѣ такое разнообразіе оттѣнковъ общества, что ни образовать партію, ни даже объединиться на какихъ либо общихъ интересахъ настолько прочно, чтобы дать сколько нибудь единомышленную группу гласныхъ, этотъ классъ не можетъ. Тогда какъ наоборотъ: малочисленный первый классъ, состоящій изъ крупныхъ домовладѣльцевъ и богатыхъ коммерсантовъ, имѣющихъ одинъ общій интересъ въ огражденіи собственности и капитала, является тѣсно сплоченной и вліятельной группой, которая можетъ не только составить въ думѣ единомышленную партію, но и выставить наиболѣе сильныхъ, талантливыхъ и образованныхъ дѣятелей и ораторовъ.

И дѣйствительно, статистическія данныя подтверждаютъ, что, лишенные возможности оказать какое либо замѣтное вліяніе на общественныя дѣла, избиратели третьяго класса относятся индиферентно къ своимъ правамъ и очень часто даже уклоняются отъ выборовъ.

Но это возраженіе, хотя и вполнѣ подтверждаемое фактами дѣйствительной жизни, идетъ собственно не противъ принциповъ классной системы, а противъ распредѣленія классовъ. Если оказывается, что первый классъ слишкомъ малочисленъ и однороденъ въ своихъ интересахъ, то увеличьте его: отнесите на его долю не $^1/_3$ городскихъ сборовъ, а $^5/_{12}$, или даже и половину; этимъ путемъ значительная часть высшихъ плательщиковъ второго класса будетъ перемѣщена въ первый, а изъ 3-го часть перейдетъ во 2-й. Если и при этомъ второй классъ окажется еще слишкомъ малочисленнымъ по сравненію съ третьимъ, то отнесите на его долю изъ остальной половины большую часть $^4/_{12}$, оставивъ для 3-го лишь $^2/_{12}$. Классная система отличается замѣчательной гибкостью и именно эта гибкость и даетъ возможность приспособлять

ее къ различнымъ условіямъ какъ общимъ, такъ и мѣстнымъ.

Вотъ почему прусскій законъ даетъ общинамъ до извѣстной степени автономное право вносить въ разрядную систему нѣкоторыя измѣненія въ распредѣленіи классовъ, примѣняясь къ мѣстнымъ условіямъ.

Возражаютъ далѣе, что высшіе плательщики 2-го класса, состоя изъ сравнительно видныхъ домовладѣльцевъ и коммерсантовъ, имѣютъ много общихъ точекъ соприкосновенія съ первоклассными избирателями и своимъ вліяніемъ могутъ проводить въ думу очень сильныхъ и талантливыхъ защитниковъ интересовъ собственности и капитала. При такомъ положеніи, эти интересы перваго класса представляются въ думѣ не 1/3, а иногда, 2/3 всего ея состава.

Но и это возраженіе идетъ не противъ принциповъ самой системы, а лишь противъ постановки ея на практикѣ. Можно установить не три класса, а, въ извѣстныхъ городахъ—два; можно третьему классу предоставить большее количество гласныхъ, чѣмъ второму и третьему. Въ С.-Петербургѣ, при двухъ разрядахъ, первому предоставлена не 1/2, а всего лишь 1/3 гласныхъ и проч. и проч. Путемъ ближайшаго изученія многихъ общихъ и мѣстныхъ условій можно дать этой системѣ возможно правильную постановку, и дѣйствительная жизнь не замедлитъ дать свои практическія указанія. Вполнѣ безупречной и идеальной избирательной системы до сихъ поръ человѣчество не изобрѣло. Довольно, если достигаются возможныя въ человѣческихъ дѣлахъ равновѣсіе и справедливость.

# XX.

Классная система у насъ. Городовое Положеніе 1870 г. исказило прусскую систему. Разрядная система по положенію 1903 г. для С.-Петербурга. Соображенія, высказанныя въ объяснительной запискѣ къ проекту. Распространеніе избирательныхъ правъ на квартиронанимателя. Недостатки С.-Петербургской двухразрядной системы. Слишкомъ высокій цензъ отдаетъ все городское дѣло въ руки небольшой кучки крупныхъ домовладѣльцевъ и капиталистовъ. Лишь одна трехклассная система даетъ возможность расширить избирательное право почти до предѣловъ всеобщаго голосованія и въ то же время гарантировать спокойствіе экономической жизни. Противники этой системы думаютъ достигнуть тѣхъ же результатовъ введеніемъ всѣхъ квартиронанимателей въ избирательныя собранія. Несостоятельность этой мѣры.

---

До 1892 года у насъ, какъ извѣстно, существовала разрядная система, по Городовому Положенію 1870 года, повсемѣстно, а въ 1903 году она вновь введена въ С.-Петербургѣ. Примѣненіе ея, къ сожалѣнію, не дало тѣхъ полезныхъ результатовъ, которые отъ нея ожидали ея сторонники. На этой безрезультатности ея, главнымъ образомъ, и основана критика противниковъ.

Но и здѣсь, нужно опять сказать, причины лежатъ не въ самыхъ принципахъ системы, а зависятъ отъ многихъ причинъ, главнымъ образомъ, отъ практикующейся у насъ системы налоговъ. Городовое Положеніе 1870 года вводило начало всесословности, незнакомое прежнему городскому управленію, отданному исключительно въ руки купечества и мѣщанства.

Построивъ разрядную систему на сборахъ въ городскую кассу, Городовое Положеніе 1870 года открыло доступъ къ избирательной урнѣ самымъ низшимъ слоямъ населенія, платившимъ копѣйки. Но въ то же время устранило всю интеллигенцію, какъ состоящую изъ не-

плательщиковъ. Бѣднѣйшій мѣщанинъ, вносившій десятикопѣечный сборъ, могъ выбирать, могъ пройти въ гласные; а профессоръ, судья, литераторъ, художникъ лишены были этого права. Составъ городскихъ думъ набирался по прежнему изъ малообразованнаго купечества и мѣщанства. Дворянинъ, чиновникъ или вообще представители интеллигенціи проходили рѣдко, лишь въ качествѣ домовладѣльцевъ или промышленниковъ. Одинъ подоходный налогъ, если бы онъ существовалъ, совершенно измѣнилъ бы всю физіономію и весь характеръ городского представительства. Но этотъ налогъ и до сихъ поръ у насъ не введенъ.

То же самое слѣдуетъ сказать и о разрядной системѣ, введенной въ 1903 году въ С.-Петербургѣ. При введеніи ея руководились самыми правильными мотивами. Вотъ что сказано въ объяснительной къ проекту Положенія 1903 года запискѣ.

„Составъ городскихъ избирателей, помимо недостаточности своей по сравненію съ численностью населенія, представляется крайне одностороннимъ: 93% ихъ принадлежатъ къ домовладѣльцамъ и 7% къ торгово-промышленному классу. Такимъ образомъ, избиратели, равно какъ и избираемые изъ среды ихъ гласные, являются въ составѣ городского управленія представителями интересовъ по преимуществу домовладѣльческаго и высшихъ слоевъ торгово-промышленнаго классовъ населенія; интересы же прочихъ разрядовъ столичныхъ обывателей остаются мало обезпеченными. Отсюда, конечно, проистекаетъ и то одностороннее отношеніе думы къ городскимъ дѣламъ, которое, какъ, напримѣръ, уклоненіе отъ обязательнаго введенія водомѣровъ, стремленіе понизить оцѣнку городскихъ недвижимостей и т. п., проявляется въ настойчивомъ проведеніи узкихъ домовладѣльческихъ интересовъ въ ущербъ пользамъ и нуждамъ прочихъ классовъ городского населенія и вызывало, какъ указано выше, неоднократную необходимость прямого воздѣйствія правительства на ходъ дѣлъ городского управленія, въ видахъ согласованія дѣйствій этого послѣдняго съ пользами и нуждами всего населенія. Съ другой стороны, такъ какъ избирателями состоятъ исключительно

почти домовладѣльцы, то окраины города, менѣе заселенныя, чѣмъ центральныя части, но застроенныя мелкими постройками, имѣютъ, благодаря этому обстоятельству, большее по сравненію съ населеніемъ число избирателей, чѣмъ части центральныя; такимъ образомъ, на выборахъ получаетъ преобладаніе сравнительно менѣе развитая часть столичнаго населенія".

Обновленіе состава городскихъ думъ вызывалось очевидной необходимостью.

„Улучшеніе состава городскихъ избирателей и оживленіе общественнаго участія къ хозяйственнымъ дѣламъ столицы",—говорится далѣе въ объяснительной запискѣ,—„можетъ быть достигнуто, очевидно, лишь расширеніемъ круга городскихъ избирателей съ такимъ расчетомъ, чтобы въ среду послѣднихъ введены были представители интересовъ всѣхъ главнѣйшихъ слоевъ городского населенія. Къ этой именно цѣли и направлено предположенное проектомъ привлеченіе къ участію въ городскихъ выборахъ, наряду съ владѣльцами недвижимыхъ имуществъ и содержателями торгово-промышленныхъ предпріятій, также и квартирохозяевъ. Мѣрою этою современный составъ городскихъ избирателей былъ бы обновленъ введеніемъ въ него новаго разряда лицъ, въ средѣ которыхъ съ большимъ основаніемъ можно ожидать появленія дѣятелей, сознательно относящихся къ своимъ обязанностямъ, способныхъ, по образованію и роду занятій, стать выше узкихъ интересовъ отдѣльныхъ слоевъ населенія и оказать опытомъ и знаніями содѣйствіе къ направленію городского хозяйства на путь, обезпечивающій плодотворное его развитіе. Утвердительное разрѣшеніе этого вопроса явилось бы и послѣдовательнымъ развитіемъ стремленій нашего законодательства къ устраненію преобладанія въ городскомъ управленіи интересовъ отдѣльныхъ слоевъ и разрядовъ городскихъ обывателей. Городовое Положеніе 1870 года изъяло города изъ исключительнаго вѣдѣнія сословій купеческаго и мѣщанскаго, сдѣлавъ городское управленіе всесословнымъ, введеніе же въ составъ этого управленія квартирохозяевъ способствовало бы освобож-

денію его отъ преобладающаго вліянія, хотя и болѣе зажиточныхъ, но все же довольно узкихъ слоевъ городского населенія, открывъ доступъ къ завѣдыванію городскими дѣлами всѣмъ вообще разрядамъ городскихъ обывателей и обезпечивъ тѣмъ самымъ дѣятельное попеченіе городской думы объ интересахъ общаго благоустройства города и удовлетвореніи потребностей всѣхъ вообще классовъ городского населенія".

Такимъ образомъ, квартиронаниматель долженъ былъ восполнить собою недостающій городской думѣ интеллигентный элементъ. Но, стремясь къ осуществленію этой цѣли и строя привлеченіе квартиронанимателя на почвѣ городскихъ сборовъ, законъ установилъ слишкомъ высокій квартирный цензъ. Платить за квартиру 1.300 (точно: 1.242) руб. можетъ не всякій учитель, не всякій судья или врачъ. Петербургскій квартирный цензъ открылъ доступъ къ избирательной урнѣ лишь людямъ довольно состоятельнымъ, слѣдовательно, опять, въ значительной мѣрѣ, тѣмъ же торгово-промышленнымъ слоямъ, которые и прежде заправляли городскими дѣлами. Широкіе слои интеллигенціи этимъ цензомъ устранены. Въ этомъ, можетъ быть, и лежатъ причины того, что участіе квартирантовъ не внесло пока ожидаемаго улучшенія въ городскія дѣла.

Построенная шире эта система, конечно, дала бы другіе результаты.

Выше было указано, что лишь классная избирательная система, при своей гибкости, обладаетъ свойствомъ дать самое широкое избирательное право, открыть всему населенію доступъ къ избирательной урнѣ, и въ то же время предоставить прочныя гарантіи существующимъ основамъ городского хозяйства, оградить его отъ посягательствъ крайнихъ элементовъ. Участіе не только въ избирательныхъ собраніяхъ, но даже въ самой думѣ представителей самыхъ низшихъ, бѣднѣйшихъ слоевъ населенія весьма полезно и даже необходимо. Преобладаніе ихъ весьма нежелательно и вредно; это—несомнѣнно. Но сильно ошибаются тѣ, которые стремятся лишить эти элементы голоса

въ дѣлахъ городского хозяйства. Всякій, знакомый на дѣлѣ съ жизнью городского самоуправленія, знаетъ, насколько иногда важно выслушать голосъ этой самой бѣднѣйшей части населенія; какое часто неожиданное освѣщеніе получаютъ иные важные вопросы городского хозяйства подъ критикой людей изъ этихъ слоевъ населенія, знающихъ то, чего не знаютъ другіе. Городское представительство призвано служить всему населенію города, а не однимъ лишь высшимъ, имущимъ его классамъ.

Противники классной системы думаютъ достигнуть этого другимъ путемъ. Вводя всѣхъ квартиронанимателей, они думаютъ распространить избирательное право почти до предѣловъ всеобщаго голосованія. Такому привлеченію квартиронанимателей стремятся даже придать цензитарный оттѣнокъ, мотивируя свои положенія обычными соображеніями о томъ, что „тяжесть обложенія жилыхъ домовъ въ городахъ въ дѣйствительности выносятъ на своихъ плечахъ не сами домовладѣльцы, а почти всецѣло, хотя и косвенно, квартиронаниматели, почему они и являются истинными плательщиками сборовъ въ городскую кассу“. Это положеніе, очевидно, нельзя признать непреложнымъ. Такого экономическаго закона, въ силу котораго колебанія въ обложеніи домовладѣльцевъ съ точностью отражались бы на квартиронанимателяхъ, не существуетъ. Нельзя устранить вліяніе другого закона—закона спроса и предложенія. Если теченіе изъ деревни, вызывающее ростъ городского населенія, а съ нимъ и усиленіе спроса на квартиры, способно на время поставить домовладѣльца въ преимущественное положеніе противъ квартиранта, то тенденція капитала — искать наиболѣе выгоднаго помѣщенія—легко сглаживаетъ это преимущество: начинается притокъ капитала къ домостроительству, и домовладѣлецъ, повелительно диктовавшій вчера квартиранту свои условія, сегодня превращается въ купца, зазывающаго покупателя на свой товаръ. Очень слабое движеніе нашихъ городовъ по пути улучшенія своего благоустройства врядъ ли можно объяснить однимъ лишь сопротивленіемъ домовладѣльцевъ, оберегающихъ свои недвижимости отъ обло-

женія. Только въ очень крупныхъ центрахъ, при сильно растущей промышленности и быстромъ приростѣ населенія, спросъ на квартиры обычно превышаетъ предложеніе. Въ другихъ же городахъ часто наблюдается обратное явленіе, и тогда на домовладѣльца можетъ быть переложенъ, въ значительной даже степени, квартирный налогъ.

Но очевидно, что такое распространеніе избирательнаго права на все почти населеніе города, безъ раздѣленія на классы, даетъ всеобщую избирательную систему со всѣми ея недостатками, со всею ея непригодностью для насъ: низы при своей многочисленности, конечно, завладѣли-бы городскимъ управленіемъ и надѣлѣ оказалось-бы то, чего стараются избѣгнуть всѣ культурныя страны, имѣющія дѣйствительное, а не призрачное, какъ во Франціи, самоуправленіе: „платили-бы одни, а распоряжались-бы ихъ деньгами другіе“.

Можно-бы, конечно, сузить нѣсколько контингентъ избирателей; можно остановиться на извѣстной чертѣ, опредѣлить низшій размѣръ квартирной платы, дающей право голоса на избирательныхъ собраніяхъ. Тогда пришлось бы раздѣлить самые города на классы, такъ какъ дать одну общую цифру для всѣхъ городовъ невозможно. При такой постановкѣ вопроса было бы цѣлесообразнѣе принять мѣриломъ уже не квартирную плату, такъ какъ при этомъ открывался бы путь для фиктивныхъ договоровъ найма, а прямо платежи по квартирному налогу.

Суживая контингентъ квартиронанимателей до плательщиковъ квартирнаго налога, мы устранимъ, правда, самыхъ бѣднѣйшихъ квартиронанимателей, не обложенныхъ квартирнымъ налогомъ. Но значительнаго корректива не вносимъ. Вмѣсто бѣднѣйшихъ низовъ намъ, если расширить избирательное право до той черты, съ которой начинается взиманіе квартирнаго налога, придется считаться съ тѣми неизвѣданными еще въ муниципальной практикѣ элементами, такъ называемаго, интеллигентнаго пролетаріата, вліяніе котораго такъ замѣтно сказывается не только въ

неимущихъ слояхъ населенія, но и въ сферахъ низшихъ плательщиковъ квартирнаго налога. Надѣяться, что безъ введенія разрядной системы такое вліяніе можно парализовать однимъ раздѣленіемъ города на участки, врядъ ли есть основаніе. Не говоря уже о томъ, что вводить обязательно участковый порядокъ выборовъ въ малонаселенныхъ городахъ врядъ ли есть основаніе, — и этотъ порядокъ нисколько не оградитъ населеніе отъ этихъ нежелательныхъ элементовъ. Правда, въ очень крупныхъ, раскинутыхъ на большомъ пространствѣ, городахъ, въ которыхъ, при высокоразвитой торговлѣ и промышленности, сосредоточены высшія въ мѣстности военныя, административныя, учебныя и всякія промышленныя учрежденія, населеніе, группируясь около этихъ центровъ, можетъ дать выборные участки разнаго характера и настроенія, можетъ въ нѣкоторыхъ пунктахъ поставить дѣйствительныя преграды извѣстнымъ политическимъ и соціальнымъ теченіямъ. Но много ли такихъ городовъ въ Россіи?

Только одна классная система можетъ дать такія гарантіи.

Мы видимъ, что всѣ приведенныя комбинаціи противниковъ классной системы въ сущности свидѣтельствуютъ только о томъ, что у насъ эта система считается забракованной и подлежащей устраненію **во что бы то ни стало**; между тѣмъ какъ самое построеніе всѣхъ этихъ комбинацій самымъ рѣшительнымъ образомъ говоритъ за то, что только въ разрядной системѣ можно найти и гарантіи существующимъ экономическимъ условіямъ и возможному примиренію враждующихъ элементовъ населенія; безъ нея всѣ эти построенія совершенно несостоятельны.

Конечно, было бы весьма желательно, чтобы, при введеніи этой разрядной системы, квартирный налогъ, хотя въ части, былъ бы переданъ въ пользу городовъ, такъ какъ безъ этого пришлось бы или сойти съ почвы городскихъ сборовъ, или ввести дополнительный въ пользу города квартирный сборъ. Первое,—можетъ быть, не желательно, а второе, можетъ быть, не оправдывается экономическими условіями страны.

Но если бы передача квартирнаго налога городамъ не оказалась возможной, тогда пришлось бы строить разрядную систему не исключительно на почвѣ городскихъ сборовъ, а съ причисленіемъ къ нимъ и квартирнаго налога. Такой пріемъ практикуется во всей Германіи и Австріи, гдѣ и другіе прямые налоги принимаются въ расчетъ.

Введеніе этой системы могло бы быть проектировано по образцамъ, существующимъ въ Австріи и Германіи.

1) Въ большихъ городахъ слѣдовало бы ввести три разряда, въ остальныхъ—два.

2) Сумму платежей можно было бы на первое время распредѣлить по разрядамъ равномѣрно. Это, конечно, въ зависимости отъ того, какъ широко будутъ поставлены избирательныя права низшаго разряда. Но даже при самой широкой постановкѣ этихъ правъ, равномѣрное распредѣленіе платежей на первое время было бы весьма цѣлесообразно. Преобладаніе крупныхъ плательщиковъ въ городской думѣ не принесло бы вреда: напротивъ, въ цѣляхъ борьбы съ разными соціалистическими теченіями, обнаружившимися въ послѣдніе дни въ низшихъ слояхъ населенія, такое преобладаніе было бы даже желательно. Не слѣдуетъ игнорировать эти теченія; низшимъ, неимущимъ классамъ населенія желательно дать возможность проявить требованія и запросы, которые они предъявляютъ къ городской кассѣ и къ городскому самоуправленію. Столкнувшись съ другими интересами, они тамъ встрѣтятъ жизненную оцѣнку. Впослѣдствіи, по общимъ или мѣстнымъ причинамъ, можетъ оказаться полезнымъ и желательнымъ усиленіе представительства отъ неимущихъ. Тогда оно можетъ быть осуществлено. Для этого:

3) предоставить городскимъ думамъ право измѣнять, съ утвержденія высшихъ властей, распредѣленіе платежей по разрядамъ.

Этимъ будетъ нарушено то однообразіе избирательной системы, котораго до сихъ поръ держится нашъ законъ. Но такого однообразія вообще нѣтъ въ зако-

нодательствахъ Западной Европы. Тамъ вовсе не стремятся къ нему. Въ Австріи, не считая Венгріи, при одномъ основномъ коммунальномъ законѣ, дѣйствуютъ 32 городовыхъ статута, и даже въ провинціяхъ, съ одноплеменнымъ нѣмецкимъ населеніемъ ихъ не менѣе 12.

Въ Пруссіи существуютъ также двѣ системы муниципальнаго самоуправленія, построенныя на довольно различныхъ началахъ: одна для семи восточныхъ, другая для западныхъ провинцій королевства. И это, не подавляя мѣстныхъ особенностей, а, напротивъ, вызывая ихъ къ жизни и проявленію, не влечетъ въ то же время за собою никакихъ неудобствъ для центральной власти.

Тѣмъ болѣе нѣчто подобное допустимо и даже желательно у насъ, при столь большой разноплеменности и разнокультурности населенія.

---

# XXI.

Конкретныхъ формъ, въ которыхъ выразилась бы проектируемая система въ примѣненіи къ нашимъ городамъ, дать нельзя теперь, за неимѣніемъ точной и детальной цифры для вывода количественнаго отношенія выборщиковъ по разрядамъ. Приблизительная картина дѣятельности возможна, если взять въ основаніе точныя цифры квартирнаго налога. Подсчеты для нѣсколькихъ болѣе крупныхъ городовъ: Москвы, Кіева, Харькова, Саратова, Варшавы и Лодзи. Разрядная система 1903 г. въ цифрахъ. Выводы и положенія.

Переходя къ вопросу о томъ, въ какихъ конкретныхъ формахъ выразилась бы изложенная разрядная система въ примѣненіи къ нашимъ городамъ, слѣдуетъ замѣтить, что дать болѣе или менѣе точное количественное отношеніе выборщиковъ по разрядамъ въ настоящее время нельзя, какъ за неимѣніемъ подъ руками детальныхъ цифръ сборовъ, нынѣ поступающихъ съ населенія въ городскія кассы *), такъ и за невозможностью напередъ опредѣлить тѣ суммы, которыя могутъ получиться вслѣдствіе измѣненій въ нынѣ практикуемой системѣ обложенія. Вполнѣ опредѣленную картину можемъ получить лишь тогда, когда положимъ въ основаніе какія нибудь опредѣленныя поступленія, напр., квартирный налогъ, точныя цифры котораго даютъ возможность сдѣлать безошибочный разсчетъ.

Само собою разумѣется, что по одному квартирному налогу нельзя дать полной картины: дѣйствительная жизнь не вмѣстится въ напередъ созданныя для нея искусственныя рамки и разнообразія ея уловить нельзя. Очень скромный плательщикъ квартирнаго налога можетъ въ то же

*) Общія суммы по отдѣльнымъ категоріямъ могутъ быть извлечены изъ городскихъ смѣтъ, но по нимъ нельзя сдѣлать распредѣленія избирателей по разрядамъ.

время оказаться владѣльцемъ крупнаго мукомольнаго заведенія или фабрики, высокая оцѣнка которыхъ можетъ помѣстить его въ одно изъ высшихъ мѣстъ перваго разряда, тогда какъ по квартирному налогу онъ стоитъ не выше третьяго. Но здѣсь имѣется въ виду лишь примѣрная картина, по которой читатель могъ-бы судить, хотя-бы приблизительно, о возможной дѣйствительности. Приводимыя цифры собраны въ 1909 г. и подсчеты сдѣланы и для нѣкоторыхъ наиболѣе крупныхъ городовъ: Москвы, Кіева, Харькова, Саратова, Варшавы и Лодзи.

Приложенная въ концѣ таблица даетъ распредѣленіе суммъ квартирнаго налога и числа обложенныхъ квартиръ по разрядамъ въ шести городахъ: Варшавѣ, Лодзи, Москвѣ, Кіевѣ, Харьковѣ и Саратовѣ.

Изъ нея видно, что вся сумма квартирнаго налога въ 1905 году опредѣлилась:

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| для Варшавы | 365.822 | р. | 80 | к. при | 32.921 обложен. кварт. |
| „ Лодзи | 87.225 | „ | — | „ „ | 10.691 кв. |
| „ Москвы | 909.242 | „ | 80 | „ „ | 44.569 „ |
| „ Кіева | 188.528 | „ | — | „ „ | 13.591 „ |
| „ Харькова | 95.834 | „ | 50 | „ „ | 7.398 „ |
| „ Саратова | 39.448 | „ | — | „ „ | 4.637 „ |

Раздѣливъ эти суммы на три равныя части, мы получимъ цифру квартирнаго налога для каждаго изъ трехъ классовъ и по ней можемъ опредѣлить, какое приблизительно количество квартиръ, начиная съ наиболѣе обложенныхъ, войдетъ въ каждый классъ.

## г. Варшава.

Сумма налога для каждаго класса 365.822 р. 80 к. : 3 = =121.940 р. 93 к.

Изъ общаго числа обложенныхъ налогомъ 32.921 квартиры причтется на:

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| I разрядъ | 2.486 | кв. | съ | налогомъ въ | 121.933 р. 93 к. |
| II разрядъ | 8.098 | „ | „ | „ | 121.935 „ |
| III разрядъ | 22.337 | „ | „ | „ | 121.954 „ |

### г. Лодзь.

Сумма налога для каждаго класса—29.075 руб.

Изъ общаго числа обложенныхъ налоговъ 10.691 квартиры причтется на:

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| I разрядъ | 630 | кв. | съ | налоговъ въ | 29.061 р. |
| II разрядъ | 2.482 | „ | „ | „ | 29.075 „ |
| III разрядъ | 7.579 | „ | „ | „ | 29.089 „ |

### г. Москва.

Сумма налога для каждаго класса—303.080 р. 93 к.

Общее число обложенныхъ квартиръ:—44.569; на:

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| I разрядъ | 1.006 | кв. | съ | налогомъ | 302.991 р. 30 к. |
| II разрядъ | 7.965 | „ | „ | „ | 303.076 „ — „ |
| III разрядъ | 35.598 | „ | „ | „ | 303.175 „ 50 „ |

### г. Кіевъ.

Сумма налога на каждый классъ—62.843 р.

Изъ общаго числа обложенныхъ квартиръ 13.591 на:

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| I разрядъ | 871 | кв. | съ | налогомъ | 62.828 р. |
| II разрядъ | 3.265 | „ | „ | „ | 62.838 „ |
| III разрядъ | 9.465 | „ | „ | „ | 62.862 „ |

### г. Харьковъ.

Сумма налога на каждый классъ—31.944 р. 83 к.

Изъ общаго числа обложенныхъ квартиръ 7.398 на:

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| I разрядъ | 699 | кв. | съ | налогомъ | въ 31.919 р.—к. |
| II разрядъ | 1.727 | „ | „ | „ | „ 31.934 „ — „ |
| III разрядъ | 4.972 | „ | „ | „ | „ 31.981 „ 50 „ |

### г. Саратовъ.

Сумма налога на каждый классъ—13.149 р.
Изъ общаго числа обложенныхъ квартиръ 4.637 на:

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| I разрядъ | 371 | кв. съ налогомъ въ | 13.145 | р. |
| II разрядъ | 1.028 | „ „ „ | 13.142 | „ |
| III разрядъ | 3.238 | „ „ „ | 13.161 | „ |

Но число выборщиковъ будетъ, конечно, меньше количества квартиръ. Въ избирательныя собранія не войдутъ всѣ квартиронаниматели, устраняемые отъ выборовъ по отрицательнымъ условіямъ, иностранные подданные и проч.

Значительно сократится численность избирательныхъ собраній и вслѣдствіе неявки отсутствующихъ, добровольно уклонившихся, недоимщиковъ и проч.

Если, по этимъ причинамъ, уменьшить приведенныя выше цифры только на 10—12 процентовъ, а опытъ показываетъ, что въ дѣйствительности этотъ процентъ гораздо выше, то численность избирательныхъ собраній выразится приблизительно въ слѣдующихъ круглыхъ цифрахъ:

### Варшава:

| | | | |
|---|---|---|---|
| I разр. | около | 2.200 | выборщиковъ. |
| II „ | „ | 8.000 | „ |
| III „ | „ | 20.000 | „ |

### Лодзь:

| | | | |
|---|---|---|---|
| I разр. | около | 550 | выборщиковъ. |
| II „ | „ | 2.200 | „ |
| III „ | „ | 6.500 | „ |

**Москва:**

| | | | |
|---|---|---|---|
| I | разр. около | 900 | выборщиковъ. |
| II | „ „ | 7.000 | „ |
| III | „ „ | 31.000 | „ |

**Кіевъ:**

| | | | |
|---|---|---|---|
| I | разр. около | 775 | выборщиковъ. |
| II | „ „ | 2.900 | „ |
| III | „ „ | 8.500 | „ |

**Харьковъ:**

| | | | |
|---|---|---|---|
| I | разр. около | 650 | выборщиковъ. |
| II | „ „ | 1.550 | „ |
| III | „ „ | 4.400 | „ |

**Саратовъ:**

| | | | |
|---|---|---|---|
| I | разр. около | 330 | выборщиковъ. |
| II | „ „ | 900 | „ |
| III | „ „ | 2.900 | „ |

Такое приблизительно распредѣленіе выборщиковъ по разрядамъ получится, если въ основаніе принять одинъ квартирный налогъ. Но это распредѣленіе значительно измѣнится, и при томъ въ пользу капиталистовъ и домовладѣльцевъ, если кромѣ квартирнаго налога будутъ приняты въ расчетъ и городскіе сборы. Если къ платежамъ крупныхъ квартиронанимателей будутъ присоединены всѣ городскіе сборы, которые вносятся ими въ качествѣ крупныхъ домовладѣльцевъ и коммерсантовъ, то для образованія перваго разряда потребуется, конечно, меньшее количество такихъ плательщиковъ, чѣмъ при разсчетѣ по одному лишь квартирному налогу. И это количество будетъ тѣмъ меньше, чѣмъ крупнѣе будутъ платежи ихъ.

Количественное отношеніе выборщиковъ по разрядамъ будетъ, конечно, не одинаковое во всѣхъ городахъ: въ зависимости отъ экономическаго уровня, развитія торговли и промышленности, большаго или меньшаго количества крупнаго высокоцѣннаго домовладѣнія и проч. это отношеніе выразится въ различныхъ пропорціяхъ, но въ общемъ никогда не перейдетъ границъ, за предѣлами которыхъ домовладѣніе, капиталъ и вообще экономическіе устои общества подвергались бы какимъ либо опасеніямъ.

Слѣдующая таблица даетъ нѣкоторыя цифровыя указанія для разъясненія этого отношенія.

| Города. | Общее число домовладѣній, въ коихъ имѣются квартиры (кромѣ помѣщенія). | Число домовладѣній, въ коихъ имѣются квартиры стоимостью не ниже облагаемаго минимума. | Общее число квартиръ. | Число квартиръ стоимостью не ниже облагаемаго минимума. | | | | | | Сумма налога. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Незанятыхъ. | Льготныхъ. | Обложенныхъ. | | | Всего. | |
| | | | | | | Наемныхъ. | Безплатныхъ. | Казенныхъ. | | |
| Варшава. | 5.877 | 3.805 | 137.558 | 2.074 | 741 | 29.818 | 2.807 | 296 | 35.736 | 365.822 р. 50 к. |
| Москва . | 16.084 | 11.363 | 99.651 | 2.593 | 1.207 | 36.191 | 7.784 | 594 | 48.369 | 909.242 „ 80 „ |
| Кіевъ. . | 7.038 | 3.333 | 41.803 | 154 | 490 | 11.001 | 2.431 | 159 | 14.235 | 188.528 „ — „ |
| Саратовъ. | 12.242 | 2.373 | 20.150 | 80 | 132 | 3.065 | 1.493 | 79 | 4.849 | 39.448 „ — „ |
| Лодзь . . | 3.635 | 2.003 | 36.113 | 112 | 148 | 9.524 | 1.130 | 37 | 10.951 | 87.225 „ — „ |
| Харьковъ. | 8.192 | 3.536 | 25.812 | 233 | 607 | 5.399 | 1.926 | 73 | 8.238 | 95.834 „ 50 „ |

Само собою разумѣется, что въ Варшавѣ, гдѣ все почти 800 тысячное населеніе помѣщается въ 5.877 домахъ, имѣющихъ 137.558 квартиръ, получится въ первомъ разрядѣ гораздо меньшее количество выборщиковъ, чѣмъ, напр., въ Саратовѣ, гдѣ, при 140 тыс. жителей, имѣется вдвое больше домовъ и въ семь разъ меньше квартиръ, чѣмъ въ Варшавѣ.

На одинъ домъ приходится среднимъ числомъ въ Варшавѣ болѣе 23 квартиръ, тогда какъ въ Саратовѣ менѣе двухъ—$1^{2}/_{17}$ квартиръ.

То же самое отношеніе получится при сравненіи съ Москвой не только Варшавы, но и Лодзи. Въ Москвѣ среднимъ числомъ менѣе семи квартиръ на одинъ домъ ($6^{3}/_{16}$), тогда какъ въ Лодзи ихъ болѣе десяти.

При такомъ положеніи первый классъ будетъ состоять изъ немногочисленной, тѣсно сплоченной взаимными интересами, группы крупнѣйшихъ домовладѣльцевъ и капиталистовъ.

И во второй классъ войдутъ, главнымъ образомъ, представители домовладѣнія и промышленности.

Опытъ съ трехклассной системой, практиковавшейся у насъ при дѣйствіи Городового Положенія 1870 года, показалъ, что даже въ такихъ городахъ, какъ Саратовъ, все количество избирателей перваго избирательнаго собранія обыкновенно превышало не болѣе какъ въ 3—4 раза число подлежащихъ избранію отъ этого класса гласныхъ. На выборы при томъ являлись не всѣ, избирательныя собранія отличались замѣчательной малочисленностью.

И во второмъ разрядѣ на каждаго подлежащаго избранію гласнаго на выборахъ обыкновенно приходилось не болѣе 10—12 избирателей.

Нѣтъ никакого основанія предполагать, что, съ распространеніемъ избирательнаго права на квартиронанимателей, это численное отношеніе значительно измѣнится. Разница получится лишь въ томъ, что откроется доступъ къ избирательнымъ урнамъ интеллигентнымъ слоямъ населенія, почти совершенно устраненнымъ прежней трехклассной системой, построенной исключительно на почвѣ городскихъ сборовъ. И въ этомъ мы и видимъ все преимущество предлагаемой классной системы передъ прежде практиковавшейся по Гор. Пол. 1870 г., которая, оказывается, была не Прусской классной системой, какъ это принято у насъ думать, а самымъ обиднымъ искаженіемъ ея. За прочность экономическихъ устоевъ нѣтъ повода опасаться, какъ бы широко ни поставлены были избирательныя права квартиронанимателей.

Скорѣе можно опасаться явленій противоположнаго свойства. Можетъ оказаться, что весь первый разрядъ и подавляющее большинство второго въ нѣкоторыхъ городахъ, и притомъ въ наиболѣе промышленныхъ и культурныхъ, будетъ состоять изъ тѣсно сплоченныхъ и объединенныхъ представителей собственности и капитала, тогда какъ третій, при огромной массѣ избирателей самыхъ разнообразныхъ интересовъ, стремленій и настроеній, не въ состояніи будетъ образовать въ думѣ не только какой либо опредѣленной партіи, но и сколько нибудь однообразной группы и, такимъ образомъ, будетъ лишенъ всякаго вліянія въ городскомъ представительствѣ. Тогда, вмѣсто справедливой и желательной охраны крупныхъ плательщиковъ отъ преобладанія низшихъ, неимущихъ классовъ, вмѣсто гарантіи устоямъ существующаго экономическаго строя, получится олигархія плутократовъ, вредная и эгоистическая. Такія крайности давала классная система въ Пруссіи, чѣмъ и вызвала справедливый протестъ со стороны лучшихъ элементовъ общества.

При практиковавшихся, до реформы 1893 года, пріемахъ трехклассной системы въ Пруссіи получались такія явленія, что въ коммунальныхъ выборахъ среднимъ числомъ приходилось, въ процентахъ, въ 1880 г.: на первый классъ 2,2 всего количества избирателей; на 2-й—10,1; на 3-й—87,7. Въ 1891 г.: на 1-й классъ—1,3; на 2-й—6,6; на 3-й—92,1. А въ 1893 году дошло до того, что на 1-й классъ пришлось всего 0,8; на 2-й—4,5; а на 3-й—94,7. Въ частности въ Берлинѣ оказалось въ 1-мъ классѣ—0,79; во 2-мъ—4,49; а въ 3-мъ—94,72; или, въ абсолютныхъ цифрахъ: на 2.192 избирателя перваго разряда пришлось 12.544 второго и 264.514 третьяго *).

Такое положеніе, конечно, не могло быть терпимо, и реформа 1893 года внесла указанныя выше измѣненія и поправки.

Нѣчто подобное можетъ оказаться и у насъ и у насъ въ нѣкоторыхъ городахъ можетъ понадобиться иное рас-

*) Iastrow, стр. 108—111.

предѣленіе избирателей по разрядамъ. Можетъ быть, понадобится даже внести новыя начала: ввести, напр., образовательный цензъ, какъ самостоятельное право; высшихъ обладателей этого ценза — профессоровъ, преподавателей высшихъ учебныхъ заведеній—зачислить eo ipso въ первый классъ, а имѣющихъ дипломы высшихъ учебныхъ заведеній—во второй и проч.

Все это возможно, все это вполнѣ уживается съ разрядной системой, какъ это мы видимъ въ Австріи; нужно только внимательно прислушиваться къ требованіямъ дѣйствительной жизни, которая, конечно, не замедлитъ дать надлежащія указанія.

Нельзя обойти молчаніемъ того, что, въ примѣненіи къ коммунальному, въ особенности къ муниципальному представительству, съ разрядной системой мирятся даже такіе рѣшительные противники ея, какъ Ястровъ. „Нельзя сравнивать, говоритъ онъ, трехклассную систему, какъ основу для коммунальныхъ выборовъ, съ трехклассной системой, положенной въ основаніе выборовъ въ представительство всенародное. И съ принципіальной точки зрѣнія оцѣнка трехклассной системы должна быть различная, смотря по тому—о государственномъ или коммунальномъ представительствѣ идетъ рѣчь. Въ то время, какъ, съ государственной точки зрѣнія, личныя повинности и личная служба государству не уступаютъ въ своемъ значеніи налогамъ, уплачиваемымъ въ государственную казну, въ особенности въ виду всеобщей воинской повинности, въ коммунальной жизни, наоборотъ, эти налоги имѣютъ большее значеніе, чѣмъ личная служба общинѣ. И опасенія, что равное, поголовное избирательное право можетъ создать такіе парламенты, въ которыхъ неимущее большинство будетъ произвольно распоряжаться имущимъ и платящимъ меньшинствомъ, имѣютъ полное основаніе, когда рѣчь идетъ о представительствѣ коммунальномъ, въ которомъ хозяйственная сторона играетъ главнѣйшую и преимущественную роль“ *).

*) Iastrow, стр. 103—104.

Таблицы I и II дают возможность сдѣлать сравненіе между квартиронанимателями, обложенными и необложенными квартирнымъ налогомъ, а также выяснить отношеніе обѣихъ этихъ категорій къ домовладѣльцамъ.

Дешевыя квартиры освобождены отъ налога. Размѣръ наемной платы, съ которой начинается обложеніе, зависитъ отъ класса, въ которомъ по вѣдомости окладовъ квартирнаго налога значится данный городъ. Въ столицахъ (I кл.)—обложеніе начинается съ 300 руб., въ Варшавѣ, Кіевѣ, Харьковѣ (II кл.)—съ 225 р., въ Лодзи, Саратовѣ (III кл.)—съ 150 руб. Отношеніе между обложенными и необложенными налогомъ таково:

| | обложенныхъ | необложенныхъ |
|---|---|---|
| Въ Варшавѣ . . . . . | 32.921 | 104.637 |
| „ Москвѣ . . . . . | 44.569 | 55.082 |
| „ Кіевѣ . . . . . | 13.591 | 28.212 |
| „ Саратовѣ . . . . . | 4.637 | 15.513 |

На одного домовладѣльца приходится квартиронанимателей обложенныхъ и всѣхъ, среднимъ числомъ:

| | обложенныхъ | всѣхъ |
|---|---|---|
| Въ Варшавѣ около . . . . | $5^4/_5$ | около 23 |
| „ Москвѣ „ . . . . | $2^3/_4$ | „ 7 |
| „ Кіевѣ „ . . . . | $1^1/_7$ | „ $5^1/_7$ |
| „ Саратовѣ „ . . . . | $^1/_4$ | „ $1\ ^2/_{17}$ |

Если допустить, что квартиронаниматели, платящіе за квартиру: въ Москвѣ—300 руб., въ Варшавѣ, Кіевѣ, Харьковѣ — 225 руб., въ Саратовѣ — 150 руб., принадлежатъ къ весьма недостаточнымъ слоямъ населенія, не вносящимъ сколько нибудь значительныхъ сборовъ въ городскомъ обложеніи и не могущимъ поэтому оказать замѣтнаго вліянія на распредѣленіе плательщиковъ по разрядамъ и, слѣдовательно, на число избирателей I класса, то окажется, что для того, чтобы уравновѣсить платежную силу одного домовладѣльца, нужно ему противопоставить квартиронанимателей:

| | обложенныхъ квар. пал. | всѣхъ |
|---|---|---|
| Въ Варшавѣ . . . . . | $5^4/_5$ | 23 |
| „ Москвѣ . . . . . | $2^3/_4$ | 7 |
| „ Кіевѣ . . . . . | $1^1/_7$ | $5^1/_7$ |
| „ Саратовѣ . . . . | $^1/_4$ | $1^{12}/_{17}$ |

Отсюда видно, насколько сила и значеніе собственности и домовладѣнія растутъ съ расширеніемъ правъ квартиронанимателей. Съ распространеніемъ этихъ правъ на всѣхъ квартиронанимателей или, иными словами, съ расширеніемъ этого права почти до предѣловъ всеобщаго голосованія можетъ, при трехклассной системѣ, наступить то положеніе, которое испытала Пруссія, до реформы 1893 года; можетъ оказаться необходимость не высшіе, имущіе классы ограждать отъ преобладанія низшей бѣдноты, а наоборотъ: дать низшимъ классамъ сколько нибудь дѣйствительное участіе въ городскомъ управленіи и необходимую защиту противъ олигархіи крупныхъ капиталистовъ.

Введенная Положеніемъ 1903 года двухклассная система въ С.-Петербургѣ не внесла значительныхъ улучшеній въ дѣло городского управленія. Но вина, какъ выше было замѣчено, лежитъ не въ принципахъ классной системы, а въ той ея формѣ, которая нашла свое примѣненіе въ С.-Петербургѣ. Прежде всего она построена на очень высокомъ цензѣ. Домъ, оцѣненный для взиманія городского сбора въ три тысячи рублей, представляетъ уже довольно видное имущество, такъ какъ дѣйствительная его стоимость, вѣроятно, въ два, а можетъ быть, въ три раза превосходитъ городскую оцѣнку. Еще болѣе высокій цензъ поставленъ для представителей торговли и промышленности. Достаточно сказать, что владѣлецъ аптеки, уплачивающій за помѣщеніе не болѣе 5.000 руб.; ведущій розничную, хотя бы и весьма значительную торговлю, заграничный экспортеръ, оборотъ котораго не превышаетъ трехсотъ тысячъ рублей; владѣлецъ бумаго-прядильной фабрики или рельсо-прокатнаго завода, на которыхъ работаетъ не болѣе двухсотъ рабочихъ, и т. д., всѣ они лишены избирательныхъ правъ. То же самое слѣдуетъ сказать и о квартиронанимателяхъ. Платящій за квартиру менѣе 1.050 руб.

вообще не имѣетъ доступа къ избирательной урнѣ, такъ какъ избирательный цензъ начинается съ 1.080 руб. безъ отопленія (на отопленіе отчисляется 15%).

Понятно, почему при такомъ цензѣ въ первый разрядъ на четырехлѣтіе съ 1904 года набралось всего 288 избирателей, на второе шестилѣтіе съ 1910 г. воспользовавшихся правомъ голоса по первому разряду оказалось 338. Во второмъ разрядѣ въ 1904 г. набралось 6.001, въ 1910 году 13.339 избирателей по квартирному цензу. Тогда какъ обложенныхъ налогомъ квартиръ въ Петербургѣ имѣется 69.521, а всѣхъ 150.361. Нѣтъ надобности доказывать, что избирательная система, при которой цѣлую третью часть думы въ 1904 г. на первое шестилѣтіе даютъ 287 человѣкъ, гдѣ на каждые $5^{12}/_{14}$ избирателей приходится одинъ гласный, гдѣ остальныя двѣ трети набираются также изъ довольно крупныхъ домовладѣльцевъ и еще болѣе крупныхъ коммерсантовъ, не можетъ считаться удовлетворительной для города съ населеніемъ въ полтора милліона жителей съ многомилліоннымъ годовымъ бюджетомъ. Также и квартирный цензъ, исчисляющій 63.520 квартиронанимателей, платящихъ квартирный налогъ, и кромѣ того 86.841 не платящихъ налога, не находитъ себѣ достаточныхъ оправданій.

Нѣсколько иныя цифры получились въ 1906 году; но въ общемъ картина осталась та же: такъ, по первому разряду насчитывалось 424 избирателя, или одинъ гласный перваго разряда приблизительно на $7^1/_2$ избирателей. Квартиронанимателей во 2-мъ разрядѣ оказалось 6.093, т. е. всего на 92 избирателя больше, чѣмъ въ 1903 году *).

Другіе результаты получились бы при правильномъ примѣненіи классной системы. Установивъ три разряда избирателей вмѣсто двухъ и распространивъ избирательное право на всѣхъ квартиронанимателей, обложенныхъ квартирнымъ налогомъ, мы получимъ иныя цифры.

Количество выборщиковъ перваго разряда не потерпѣло бы, вѣроятно, значительныхъ измѣненій, такъ какъ и въ

*) Въ общемъ, та же картина получается и въ 1910 г.

настоящее время въ него входятъ плательщики одной трети всѣхъ городскихъ сборовъ, считая въ томъ числѣ и сборы по квартирному налогу. Но за то второй классъ, а въ особенности третій, дали бы совершенно другую постановку всей избирательной системѣ. Освобожденный отъ ограниченій высокаго ценза второй классъ, — если дѣлать расчетъ по квартирному налогу: другихъ данныхъ у насъ нѣтъ, — далъ бы приблизительно 13.820 выборщиковъ *), а въ третій вошло бы около 52.989.

Такимъ образомъ, хотя первый классъ и представилъ бы собою тѣсно сплоченную и сомкнутую немногочисленную группу крупнѣйшихъ капиталистовъ, но сила ея значительно уравновѣшивалась бы третьимъ классомъ, въ особенности, если бы избирательное право распространено было на всѣхъ квартиронанимателей, платящихъ квартирный налогъ. Эта группа капиталистовъ, при трехклассной системѣ вполнѣ понятная, какъ оплотъ существующаго экономическаго строя, при практикуемой въ С.-Петербургѣ двухклассной и высоко цензитарной системѣ, является по истинѣ куріей плутократовъ, которымъ второй разрядъ, при высокомъ избирательномъ цензѣ, можетъ оказать весьма слабый противовѣсъ.

Но даже пониженный до минимума избирательный цензъ при двухклассной системѣ не можетъ въ такомъ большомъ городѣ, какъ С.-Петербургъ, дать удовлетворительные результаты.

Дѣлая разсчетъ по квартирному налогу, на каждый изъ двухъ разрядовъ пришлось бы 659.659 руб. 68 коп. А изъ 69.521 квартиры къ 1-му классу было бы отнесено 6.504 квартиры, ко второму—остальныя 63.017 квартиръ.

При такой постановкѣ, первый классъ состоялъ бы уже изъ довольно богатыхъ и интеллигентныхъ людей, и городская дума нашла бы въ нихъ надежныхъ защитниковъ домовладѣнія и капитала. Но за то второй классъ представ-

*) Вся сумма квартирнаго налога въ С.-Петербургѣ, по даннымъ 1905 г., 1.319.319 руб. 37 коп., третья часть его равна 439.773 р. 12 коп.; такая сумма, по разсчету, ляжетъ на 13.821 среднюю квартиру и на 52.989 низшихъ квартиръ.

лялъ бы совершенно неизвѣстную величину; при громадномъ численномъ перевѣсѣ малоимущихъ и даже бѣдныхъ людей, болѣе 36.000 избирателей этого класса набиралось бы изъ людей, платящихъ 30—40 руб. за квартиру въ мѣсяцъ; низшіе малоимущіе элементы могли бы подавить собою высшій, болѣе консервативный слой и внести въ думу такія теченія, которыя способны вызвать лишь сильную рознь и обостренную борьбу, а при извѣстныхъ обстоятельствахъ, и стать значительной угрозой существующему экономическому строю. Въ особенности если къ избирательнымъ урнамъ будетъ открытъ доступъ всѣмъ квартиронанимателямъ, а въ эту сторону и клонится, какъ извѣстно, современная мысль и въ теоріи и въ практикѣ. Тогда волна снизу несомнѣнно зальетъ вся вторую избирательную курію и борьба съ ней окажется непосильной для консервативныхъ элементовъ и городской думѣ.

Только при трехклассной системѣ, при которой этимъ низамъ отдана лишь $^1/_3$, а не $^1/_2$ городской думы, только при существованіи второго класса, этой средней, уравновѣшивающей силы,—возможны и распространеніе избирательнаго права даже до предѣловъ всеобщаго голосованія, и достаточныя гарантіи существующему строю, и та спокойная эволюція экономическихъ отношеній, которая такъ необходима для живого общественнаго организма.

Возможна и допустима двухклассная система въ небольшихъ малонаселенныхъ городахъ, гдѣ нѣтъ той рѣзкой разницы между колоссальнымъ богатствомъ и безъисходной бѣдностью и гдѣ жизнь вообще течетъ нѣсколько спокойнѣе.

Остается сказать, что выборы по третьему разряду должны производиться не въ одномъ избирательномъ собраніи, а по участкамъ, во избѣжаніе неудобствъ и всякихъ замѣшательствъ, возможныхъ въ очень многолюдныхъ собраніяхъ. Раздѣленіе города на избирательные участки можетъ быть, по усмотрѣнію городскихъ думъ, установлено и для выборовъ по второму разряду, если почему либо это оказалось необходимымъ и цѣлесообразнымъ.

Но распредѣленіе избирателей по классамъ должно быть произведено для всего города, а не по участкамъ. Иначе

могутъ получиться такія явленія, какія наблюдались въ Берлинѣ, гдѣ напр., такой крупный плательщикъ, какъ государственный канцлеръ князь Гогенлоэ, жившій на Лейпцигской улицѣ, въ кварталѣ крупнѣйшихъ милліонеровъ, оказался въ третьемъ разрядѣ, тогда какъ его швейцаръ, принадлежавшій къ одному изъ отдаленнѣйшихъ бѣднѣйшихъ участковъ, выбиралъ по первому разряду.

Въ виду вышеизложеннаго, казалось бы цѣлесообразнымъ:

1) Предоставить избирательныя права всѣмъ плательщикамъ городскихъ сборовъ и всѣмъ квартиронанимателямъ, обложеннымъ квартирнымъ налогомъ, если распространеніе избирательныхъ правъ всѣхъ квартиронанимателей признано будетъ неудобнымъ.

2) Для производства выборовъ избиратели раздѣляются въ городахъ съ населеніемъ свыше 10 тысячъ жителей *) на три разряда, а въ прочихъ—на два. Въ незначительныхъ городахъ съ населеніемъ ниже 10 тысячъ жителей, допускаются выборы въ одномъ избирательномъ собраніи.

3) Распредѣленіе избирателей по классамъ производится по суммѣ вносимыхъ ими городскихъ сборовъ, къ которымъ причисляются и платежи по квартирному налогу. Для этого они вносятся въ списокъ въ томъ порядкѣ, въ какомъ они слѣдуютъ другъ за другомъ, по суммѣ вносимыхъ ими платежей, начиная съ высшихъ. Къ первому разряду причисляются тѣ изъ высшихъ плательщиковъ, которые вмѣстѣ уплачиваютъ одну треть сборовъ. Ко второму разряду причисляются плательщики, вносящіе вмѣстѣ треть сборовъ. Въ городахъ, въ коихъ введено раздѣленіе избирателей на два разряда, распредѣленіе избирателей производится такимъ же порядкомъ съ раздѣленіемъ суммы всѣхъ сборовъ лишь на двѣ половины и съ зачисленіемъ въ первый разрядъ высшихъ плательщиковъ, вносящихъ вмѣстѣ половину городскихъ сборовъ, а во второй—всѣхъ остальныхъ.

4) Для производства выборовъ по третьему разряду

*) Точную цифру дадутъ подробные статистическіе подсчеты.

городъ долженъ быть раздѣленъ на выборные участки такимъ образомъ, чтобы количество подлежащихъ выбору отъ этого разряда гласныхъ опредѣлялось: или пропорціонально количеству причитающихся отъ даннаго участка сборовъ, или пропорціонально числу жителей даннаго участка. По усмотрѣнію городской думы и выборы по второму разряду могутъ быть производимы по избирательнымъ участкамъ.

5) Выборы производятся первоначально въ первомъ разрядѣ, затѣмъ слѣдуютъ второй и третій.

6) Въ каждомъ разрядѣ могутъ быть избираемы въ гласные не только зачисленные въ этотъ разрядъ, но, по предложенію пяти присутствующихъ избирателей, и принадлежащіе къ другимъ разрядамъ.

---

# XXII.

Значеніе надзора для дѣятельности городского самоуправленія. Надзоръ за законностью и—въ различныхъ формахъ—за цѣлесообразностью постановленія думы существуетъ вездѣ; вездѣ же существуютъ и права протеста, пріостановки исполненія и мѣръ понужденія объ исполненіи обязательныхъ расходовъ: большіе или меньшіе размѣры этого надзора играютъ гораздо меньшую роль, чѣмъ цѣлесообразная организація и правильная постановка муниципальныхъ учрежденій. Въ вопросѣ компетенціи самое большое значеніе имѣетъ образованіе муниципальной полиціи. До сихъ поръ это у насъ не допускалось; нѣкоторые шаги въ этомъ направленіи въ проектѣ Город. Полож. для Царства Польскаго.

---

Вопросу о надзорѣ мы посвятили немного строкъ, и это не потому, чтобы тема сама по себѣ была мало интересна, напротивъ—изслѣдованіе этого вопроса, въ особенности съ его исторической стороны, дало бы не мало весьма любопытныхъ и поучительныхъ наблюденій, а потому, что на дѣлѣ роль этого фактора далеко не такъ велика, какъ думали составители и реформаторы нашего Городового Положенія. А цѣль настоящихъ замѣтокъ—исключительно практическая. Какъ при оцѣнкѣ значенія избирательной системы мы приводили примѣры въ доказательство того, что при худшемъ выборномъ правѣ муниципалитетъ работаетъ весьма удовлетворительно, а при всеобщемъ голосованіи, по преобладающему мнѣнію лучшей изъ системъ, значительно отстаетъ, такъ и при разсмотрѣніи вопроса о надзорѣ мы могли бы доказать, что при достаточно широкомъ, слѣдовательно стѣснительномъ для самоуправленія, надзорѣ, напр., во всѣхъ почти германскихъ городахъ *),

*) Позволю себѣ привести примѣръ, до какихъ предѣловъ доходила, такъ сказать, острота надзора въ Германіи, ближайшимъ образомъ въ Пруссіи. Берлинъ въ 1875 г. выдѣленъ изъ состава провинціи Бранден-

муниципалитеты проявляютъ весьма энергичную, а мѣстами, какъ въ Пруссіи, образцовую дѣятельность; при ослабленномъ же до минимума надзорѣ, напр., во многихъ городахъ Швейцаріи, они оставляютъ желать многаго.

На дѣлѣ вездѣ, во всѣхъ цивилизованныхъ странахъ, существуетъ болѣе или менѣе широкій надзоръ и контроль надъ органами городского самоуправленія. Какъ во Франціи, гдѣ, въ виду широкой власти префекта по отношенію къ мэрамъ и вообще городскому представительству, было бы умѣстнѣе говорить объ опекѣ, такъ и въ Пруссіи и въ Австріи существуетъ надзоръ не только за законностью дѣйствій управы и думы; но и, въ различныхъ конечно размѣрахъ и формахъ, за цѣлесообразностью ихъ; вездѣ губернаторамъ, префекту, а въ Пруссіи бюргермейстеру, предоставлено право утверждать цѣлый рядъ постановленій думы, особенно въ дѣлахъ делегированныхъ думѣ; вездѣ дано право протестовать, пріостанавливать исполненіе рѣшеній думы; вездѣ, наконецъ, существуетъ право роспуска городской думы, гдѣ соизволеніемъ или распоряженіемъ Высочайшей Власти, испрашиваемымъ черезъ Совѣтъ Министровъ, какъ въ Пруссіи и у насъ, а гдѣ просто властью намѣстника-штадт-

---

бургъ въ отдѣльный административный округъ (Verwaltungsbezirk); до тѣхъ поръ онъ, какъ часть Брандербургской провинціи, входилъ въ кругъ вѣдѣнія Потсдамскаго окружнаго правленія, и подлежалъ надзору Берлинскаго президента полиціи, котораго теперь замѣнилъ регирунгспрезидентъ (губернаторъ). Что сказали бы у насъ, если-бъ право устранять членовъ гор. управы отъ должности, подвергать ихъ дисциплинарному производству, право назначать слѣдователя по дѣлу, также прокурора-обвинителя въ первой инстанціи, наконецъ, право разрѣшать, въ административномъ порядкѣ, цѣлый рядъ дѣлъ, которыя были до сихъ поръ подвѣдомственны окружной управѣ, принадлежало оберъ-полиціймейстеру? (см. Законъ 30 іюля 1883 г. объ общемъ мѣстномъ управленіи §§ 39, 42, 43 и пр.).

Для ясности слѣдуетъ добавить, что и въ настоящее время за Потсдамскимъ окружнымъ правленіемъ сохранена часть компетенціи по отношенію къ Берлину, проявляющаяся, главнымъ образомъ, въ порядкѣ надзора.

гальтера (по статутамъ славянскихъ провинцій, см. статурто Праги Ремхенберга (§ 44), Лемберга § 110) или распоряженіемъ высшаго начальства (Законъ 5 марта 1862 г. XVI). Есть даже полное устраненіе самоуправленія и замѣна его непосредственно управленіемъ правительственнымъ,—важная и чрезвычайная мѣра, предпринимаемая лишь „по важнымъ соображеніямъ государственнаго порядка“ (Проектъ Городового Положенія для Царства Польскаго, ст. 188). Нѣтъ надобности поэтому останавливаться на деталяхъ надзора. Нѣсколько шире или нѣсколько уже— не имѣетъ значенія, лишь бы муниципальныя учрежденія были организованы цѣлесообразно и жизнеспособно; лишь-бы ихъ взаимоотношенія, зависимость другъ отъ друга, содѣйствіе и взаимодѣйствіе правительственныхъ лицъ и учрежденій было правильно обставлено и сомоуправленіе прочно гарантировано, лишь бы компетенція была настолько широка, что давала бы возможность городу обслуживать и удовлетворять всѣмъ требованіямъ и стремленіямъ населенія, а власть, предоставленная органамъ самоуправленія, была бы настолько дѣйствительна, что обезпечила бы осуществленіе на дѣлѣ постановленій его.

Что касается вопроса о компетенціи, то разрѣшеніе его находится въ зависимости отъ того, какъ и насколько признана будетъ возможною передача въ вѣдѣніе города заботы о здоровьи населенія, о соблюденіи требованій порядка, благоустройства и благонравія; о продовольствіи населенія, завѣдываніе пожарной командой и принятіе мѣръ противъ пожаровъ; попеченіе о народномъ здравіи и проч. и проч.

Все это сводится къ тому, какъ и насколько признано будетъ возможнымъ передать въ руки города завѣдываніе полиціей, санитарной, нравовъ, пожарной и проч. До сихъ поръ у насъ не допускалось умаленія правъ общей полиціи: вся исполнительная власть была исключительно въ ея рукахъ, несмотря на непосильный грузъ, лежащій на ея плечахъ, часто препятствующій исполненію непосредственныхъ ея задачъ.

Насколько ошибоченъ такой взглядъ, можно видѣть

хотя-бы на примѣрѣ Пруссіи и всѣхъ другихъ странъ, гдѣ существуетъ муниципальная полиція. Врядъ ли какая либо другая страна можетъ похвалиться такой образцовой полиціей, какъ Пруссія: прусскій Schutzmann—это идеалъ городового. То же слѣдуетъ сказать и о высшихъ чинахъ. И муниципальная полиція не только не умаляетъ авторитета полиціи общей, но, напротивъ, въ значительной степени содѣйствуетъ ея поддержанію.

Извѣстно также уваженіе и значеніе, какимъ пользуется общая полиція во Франціи, Англіи, Австріи и др.

У насъ проектъ Городового Положенія для Царства Польскаго сдѣлалъ нѣкоторые шаги впередъ по пути передачи городамъ извѣстной доли исполнительной власти: ст.ст. 108—111 вводятъ въ составъ городскихъ должностныхъ лицъ новый институтъ городскихъ исполнительныхъ агентовъ для наблюденія за исполненіемъ со стороны населенія обязательныхъ постановленій, а также за взысканіемъ городскихъ сборовъ. До этого городъ въ этомъ отношеніи былъ въ полной зависимости отъ общей полиціи; горы недоимокъ росли и множились, а городская касса не въ силахъ была выполнять обязательные расходы; дошло до того, что полиціи назначались, такъ сказать, преміи за взысканіе недоимокъ: опредѣлялся или извѣстный процентъ со взысканной суммы, или просто назначалось особое отъ города жалованье въ качествѣ дополнительнаго вознагражденія или ассигновокъ на разъѣзды по разнымъ недоимщикамъ.

Нормаленъ ли такой порядокъ вещей?!

# РАСПРЕДѢЛЕНІЕ

суммъ квартирнаго налога и числа квартиръ, имъ облагаемыхъ, по разрядамъ.

*Таблица I.*

## Распредѣленіе суммъ квартирнаго налога и числа квартиръ, имъ облагаемыхъ, по разрядамъ.

| Разряды. | Варшава. | | Москва. | | Кіевъ. | | Саратовъ. | | Лодзь. | | Харьковъ. | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Число облагаем. квартиръ. | Сумма налога. | Число облагаем. квартиръ. | Сумма налога. | Число облагаем. квартиръ. | Сумма налога. | Число облагаем. квартиръ. | Сумма налога. | Число облагаем. квартиръ. | Сумма налога. | Число облагаем. квартиръ. | Сумма налога. |
| I | 9.086 | 31.801р. | 13 386 | 66.930р. | 2.672 | 9.352р. | 1.302 | 3.255р. | 3.202 | 8.005р. | 1.443 | 5.050 р. 50 к. |
| II | 8.289 | 49.734 | 9.925 | 74.437р.50к. | 3.197 | 19.182 | 923 | 3.692 | 2.324 | 9.296 | 1.783 | 10.698 |
| III | 4.721 | 37.768 | 6.270 | 68.970 | 1.852 | 14.816 | 602 | 3.311 | 1.722 | 9.471 | 991 | 7.928 |
| IV | 2.871 | 31.581 | 3.867 | 54.138 | 1.588 | 17.468 | 398 | 2.786 | 805 | 5.635 | 765 | 8.415 |
| V | 2.381 | 33.334 | 2.470 | 44.460 | 1.127 | 15.778 | 359 | 3.231 | 720 | 6.480 | 607 | 8.498 |
| VI | 1.595 | 27.115 | 1.857 | 42.711 | 861 | 14.637 | 200 | 2.300 | 352 | 4.408 | 432 | 7.344 |
| VII | 1.186 | 24.906 | 1.418 | 39.704 | 628 | 13.188 | 193 | 2.702 | 329 | 4.606 | 319 | 6.699 |
| VIII | 838 | 20.950 | 1.418 | 46.794 | 461 | 11.525 | 186 | 3.069 | 364 | 6.006 | 282 | 7.050 |
| IX | 531 | 15.399 | 609 | 23.751 | 317 | 9.193 | 120 | 2.280 | 262 | 4.978 | 201 | 5.829 |
| X | 257 | 8.481 | 442 | 19.890 | 162 | 5.346 | 145 | 3.335 | 221 | 5.083 | 106 | 3.498 |
| XI | 303 | 11.211 | 587 | 29.937 | 177 | 6.549 | 73 | 2.044 | 102 | 2.856 | 173 | 6.401 |
| XII | 179 | 7.339 | 238 | 13.804 | 108 | 4.426 | 41 | 1.353 | 110 | 3.630 | 58 | 2.378 |
| XIII | 131 | 6.026 | 377 | 24.605 | 78 | 3.588 | 8 | 312 | 23 | 897 | 53 | 2.438 |
| XIV | 126 | 6.552 | 348 | 25.404 | 102 | 5.304 | 45 | 2.070 | 39 | 1.794 | 56 | 2.912 |
| XV | 88 | 5.104 | 198 | 16.434 | 30 | 1.740 | 9 | 477 | 14 | 742 | 28 | 1.624 |
| XVI | 55 | 3.520 | 155 | 14.570 | 28 | 1.792 | 7 | 427 | 14 | 854 | 22 | 1.408 |
| XVII | 37 | 2.627 | 181 | 19.367 | 48 | 3.408 | 13 | 910 | 20 | 1.400 | 20 | 1.420 |
| XVIII | 35 | 2.765 | 73 | 8.833 | 10 | 790 | 1 | 79 | 15 | 1.185 | 6 | 474 |
| XIX | 50 | 4.300 | 152 | 20.824 | 40 | 3.540 | 4 | 400 | 3 | 267 | 25 | 2.150 |
| XX | 29 | 2.755 | 55 | 8.470 | 5 | 475 | 5 | 555 | 14 | 1.400 | 6 | 570 |
| XXI | 21 | 2.163 | 42 | 7.266 | 16 | 1.648 | 2 | 510 | 13 | 1.443 | 5 | 515 |
| XXII | 10 | 1.120 | 73 | 14.162 | 2 | 224 | 1 | 350 | 2 | 258 | 3 | 336 |

| | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| XXII | 10 | 1.120 | 73 | 14.162 | 2 | 224 | 1 | 350 | 2 | 258 | 3 | 336 |
| XXIII | 7 | 854 | 24 | 5.184 | 6 | 732 | | | 4 | 608 | 5 | 610 |
| XXIV | 13 | 1.716 | 64 | 15.296 | 13 | 1.716 | | | 3 | 543 | 5 | 660 |
| XXV | 7 | 1.001 | 34 | 8.976 | 3 | 429 | | | 2 | 430 | 1 | 143 |
| XXVI | 1 | 154 | 15 | 4.365 | 1 | 154 | | | 2 | 510 | 1 | 181 |
| XXVII | 7 | 1.155 | 35 | 11.165 | 3 | 495 | | | 10 | 4.800 | 1 | 285 |
| XXVIII | 22 | 3.982 | 9 | 3.141 | 11 | 1.991 | | | | | 1 | 320 |
| XXIX | 6 | 1.206 | 57 | 21.660 | 5 | 1.005 | 4.637 | 39.448p. | | | | |
| XXX | 4 | 900 | 11 | 4.543 | 11 | 2.475 | | | | | | |
| XXXI | 5 | 1.265 | 11 | 4.917 | 4 | 1.012 | | | | | | |
| XXXII | 4 | 1.140 | 15 | 7.245 | — | — | | | | | | |
| XXXIII | 5 | 1.600 | 6 | 3.126 | 7 | 2.240 | | | 10.691 | 87.225p. | 7.398 | 95.834 p. 50 к. |
| XXXIV | 1 | 360 | 24 | 13.440 | 1 | 360 | | | | | | |
| XXXV | 1 | 403 | 123 | 120.823p.30к. | 1 | 403 | | | | | | |
| XXXVI | 1 | 468 | | | 16 | 11.545 | | | | | | |
| „ | 1 | 470 | | | | | | | | | | |
| „ | 1 | 480 | | | | | | | | | | |
| „ | 1 | 500 | | | | | | | | | | |
| „ | 1 | 500 | | | | | | | | | | |
| „ | 1 | 545 | | | | | | | | | | |
| „ | 1 | 600 | 44.569 | 909.242p.80к. | 13.591 | 188.528p. | | | | | | |
| „ | 1 | 600 | | | | | | | | | | |
| „ | 1 | 615 | | | | | | | | | | |
| „ | 1 | 650 | | | | | | | | | | |
| „ | 1 | 660 | | | | | | | | | | |
| „ | 1 | 662 | | | | | | | | | | |
| „ | 1 | 700 | | | | | | | | | | |
| „ | 1 | 712 | | | | | | | | | | |
| „ | 1 | 896 | | | | | | | | | | |
| „ | 1 | 992p.80к. | | | | | | | | | | |
| „ | 1 | 995 | | | | | | | | | | |
| „ | 1 | 1.100 | | | | | | | | | | |
| „ | 1 | 1.390 | | | | | | | | | | |
| Итого . . . | 32.921 | 365.822p.80к. | | | | | | | | | | |

*Табл. II.*

## Распредѣленіе суммъ квартирнаго налога и числа квартиръ, имъ облагаемыхъ, по разрядамъ въ г. С.-Петербургѣ.

| РАЗРЯДЫ. | Число облагаемыхъ квартиръ. | Сумма налога. |
|---|---|---|
| I | 18.358 | 91.790 р. |
| II | 17.758 | 133.185 „ |
| III | 9.375 | 103.125 „ |
| IV | 5.821 | 81.494 „ |
| V | 3.974 | 71.532 „ |
| VI | 2.949 | 67.827 „ |
| VII | 2.414 | 67.592 „ |
| VIII | 2.109 | 69.597 „ |
| IX | 1.243 | 48.477 „ |
| X | 973 | 43.785 „ |
| XI | 1.060 | 54.060 „ |
| XII | 479 | 27.782 „ |
| XIII | 661 | 42.965 „ |
| XIV | 513 | 37.449 „ |
| XV | 328 | 27.224 „ |
| XVI | 278 | 26.132 „ |
| XVII | 265 | 28.355 „ |
| XVIII | 141 | 17.061 „ |
| XIX | 169 | 23.153 „ |
| XX | 73 | 11.242 „ |
| XXI | 86 | 14.878 „ |
| XXII | 97 | 18.818 „ |
| XXIII | 26 | 5.616 „ |
| XXIV | 58 | 13.862 „ |
| XXV | 24 | 6.336 „ |
| XXVI | 27 | 7.857 „ |
| XXVII | 20 | 6.380 „ |
| XXVIII | 18 | 6.282 „ |
| XXIX | 31 | 11.780 „ |
| XXX | 18 | 7.434 „ |
| XXXI | 10 | 4.470 „ |
| XXXII | 8 | 3.864 „ |
| XXXIII | 4 | 2.084 „ |
| XXXIV | 20 | 1.120 „ |
| XXXV | 133 | 134.711 „ 37 к. |
| ИТОГО . . . . | 69.521 | 1.319.319 р. 37 к. |

Въ 1904 г. избирателей въ С.-Петербургскую городскую думу было—14.171, голосовъ—12.282. Изъ послѣдняго числа имѣли право участвовать въ выборахъ:

*По 1-му разряду.*

| | |
|---|---|
| а) по недвижимымъ имуществамъ *) . . . . . | 287 |
| б) „ промысловымъ свидѣтельствамъ **) . . . . . | — |
| в) „ квартирному налогу . . . . . | — |
| Итого . . . | 287 |

*По 2-му разряду.*

| | |
|---|---|
| а) по недвижимымъ имуществамъ *) . . . . . | 5.433 |
| б) „ промысловымъ свидѣтельствамъ **) . . . . . | 561 |
| в) „ квартирному налогу . . . . . | 6.001 |
| Итого . . . | 11.995 |

Число выбранныхъ на шестилѣтіе 1904—1910 г.г. гласныхъ С.-Петербургской гор. думы—162, изъ нихъ:

*По 1-му разряду.*

| | |
|---|---|
| а) по недвижимымъ имуществамъ . . . . . | 49 |
| б) „ промысловымъ свидѣтельствамъ . . . . . | 2 |
| в) „ квартирному налогу . . . . . | 3 |
| Итого . . . | 54 |

*По 2-му разряду.*

| | |
|---|---|
| а) по недвижимымъ имуществамъ . . . . . | 45 |
| б) „ промысловымъ свидѣтельствамъ . . . . . | 5 |
| в) „ квартирному налогу . . . . . | 58 |
| Итого . . . | 108 |

*) Сюда же отнесены избиратели съ соединенными цензами, а именно по недвиж. имущ. и промысл. свидѣт.; по недвиж. имущ. и квартирному налогу; по недвиж. имущ., промыслов. свидѣтельствамъ и квартирному налогу.

**) Сюда же отнесены избиратели по промысловымъ свидѣтельствамъ и квартирному налогу.

| | Общее число домовладѣній, въ коихъ имѣются квартиры (жилыя помѣщенія). | Число домовладѣній, въ коихъ имѣются квартиры стоимостью не ниже облагаемаго минимума. | Общее число квартиръ. | Число квартиръ стоимостью не ниже облагаемаго минимума. | | | | | | Сумма налога. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Незанятыхъ. | Льготныхъ. | Обложенныхъ. | | | Всего. | |
| | | | | | | Наемныхъ. | Безплатныхъ. | Казенныхъ. | | |
| С.-Петербургъ 1905 г. | 8.600 | 7.101 | 150.361 | 3.452 | 2.288 | 63.776 | 4.285 | 1.460 | 75.261 | 1.319.319 р.37 к. |

ГОСУДАРСТВ. ПУБЛИЧНАЯ ИСТОРИЧЕСКАЯ БИБЛИОТЕКА